Rapport

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 6

Rapport sur la conférence intitulée

Le commerce international des armes : problèmes et perspectives

par
Keith Krause

Sommaire des délibérations d'une conférence sur le commerce international des armes

Hull (Québec), les 21-22 octobre 1987

88-03880/

Le Parlement canadien adoptait le 15 août 1984 une loi portant sur la création de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales.

L'Institut a pour mission « d'accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien, particulièrement en matière de limitation des armements, de désarmement, de défense et de solution des conflits ». Un élément important de ce mandat est d'encourager un débat public sur ces questions. En conséquence, l'Institut peut soit participer à des réunions sur ces sujets, soit en prendre lui-même l'initiative, soit décider de publier des rapports sur l'un ou l'autre de ces rassemblements.

Les points de vue exprimés dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement ceux de l'Institut.

Pour obtenir de plus amples informations sur l'Institut ou se procurer l'une ou l'autre de ses publications, prière d'écrire à :

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
307, rue Gilmour
Ottawa (Ontario) K2P 0P7

Mars 1988

ISBN 0-662-94837-8

Traduction par Sogestran. *Also available in English*

Rapport sur la conférence
intitulée

Le commerce international des armes : problèmes et perspectives

par
Keith Krause

Sommaire des délibérations d'une
conférence sur le commerce
international des armes

Hull (Québec), les 21-22 octobre 1987

M. Keith Krause est maître de conférences à l'Université York, à Toronto, où il donne des cours sur les relations internationales, les études stratégiques et la politique étrangère soviétique. Il a rédigé sa thèse de doctorat sur les transferts internationaux d'armes, tandis qu'il fréquentait l'Université d'Oxford.

TABLE DES MATIÈRES

Préface 1

Programme 3

Remarques préliminaires de M. Geoffrey Pearson 5

Condensé 7

Introduction 10

I. La nature du commerce international des armements 12

II. Les motivations des fournisseurs 15

1. Quelles raisons poussent les superpuissances à fournir des armes? 15

2. Quelles raisons poussent les puissances secondaires comme la Grande-Bretagne, la France et le Canada à fournir des armes? 17

3. Quelles raisons poussent les États en développement à se lancer dans l'entreprise complexe et coûteuse de la production d'armements? 19

III. Les motivations des acheteurs d'armements 23

IV. Le rôle du Canada dans le commerce international des armements 27

V. Les restrictions du commerce des armements dans l'avenir 30

1. Les limitations possibles 30

2. Un registre du commerce des armements? 32

VI. Conclusions 36

Annexe I: Liste des participant(e)s 37

Annexe II: Proposition en vue de la création d'un registre du commerce des armements 39

PRÉFACE

En octobre 1987, l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales organisait une conférence sur le transfert international des armes classiques. Des experts et des membres du public intéressés par cette question ont participé à deux journées de discussion axées sur cinq thèmes généraux : la nature du commerce international des armements, les motivations qui poussent les États à fournir des armes, celles qui poussent d'autres États à en recevoir, le rôle du Canada dans le système et, enfin, les perspectives et problèmes relatifs à la limitation du commerce des armes classiques.

Le présent rapport contient le résultat des discussions. Même si chaque séance portait sur un sujet précis étroitement lié à l'un des cinq thèmes développés, ces derniers ont été souvent repris sous diverses formes tout au long des deux journées de discussion. C'est pourquoi nous n'offrons pas ici une récapitulation strictement chronologique des délibérations. Le lecteur trouvera dans le programme une liste des exposés présentés et, à l'annexe I, une liste des participant(e)s.

C'est le gouvernement canadien qui a fourni le motif de la conférence. Dans l'une de leurs conclusions parues dans le rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada (le rapport Hockin-Simard), les auteurs recommandaient au Canada de chercher à convaincre d'autres pays d'appuyer « les propositions visant à instaurer un système international d'enregistrement des exportations et des importations d'armes et de munitions pour contrôler l'expansion du commerce des armes classiques » (sic). En réponse à cette recommandation, le gouvernement a invité l'Institut « à mener plus avant l'étude du concept d'un système international d'enregistrement et à s'assurer que les Canadiens sont bien informés ». Le présent rapport remplit en partie ce mandat.

PROGRAMME

Le mercredi 21 octobre 1987 (Salon B)

9 h - 10 h 30 **Remarques préliminaires :** Geoffrey Pearson
Directeur général, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Ottawa

L'évolution mondiale des transferts d'armes

Présidente : Nancy Gordon, directrice des Programmes publics, ICPSI
Conférencier : Michael Klare
Hampshire College, Amherst (États-Unis)

10 h 30 - 11 h **Pause-café**

11 h - 12 h 30 **Pourquoi les fournisseurs vendent**

Président : Roger Hill, directeur de la Recherche, ICPSI
Conférencier : Chris Smith
Université de Sussex, Brighton (G.-B.)
Commentateur : John Killick
Vice-président principal
Canadian Marconi Company (Ottawa)

12 h 30 - 14 h **Déjeuner**

14 h - 15 h 30 **Pourquoi les clients achètent**

Président : Ron Purver, chargé de recherche, à l'ICPSI
Conférencier : Gehad Auda
Centre d'études politiques et stratégiques, Le Caire (Égypte)
Commentateur : Ashok Kapur
Université de Waterloo

15 h 30 - 16 h **Pause-café**

16 h - 17 h 30 **Répercussions économiques des transferts d'armes**

Président : Col. Robert Mitchell, membre associé (Recherche) à l'ICPSI
Conférencier : John Treddenick
Royal Military College de Kingston
Commentateur : Jagat Mehta
Université du Texas (États-Unis)

19 h 30 **Dîner et discours (Salon A)**

Transferts d'armes à l'échelle du globe : enjeux et perspectives

Conférencier : James H. Taylor
Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Le jeudi 22 octobre 1987 (Salon B)

9 h - 10 h 30 **Limitation des transferts d'armes : problèmes, perspectives et idées** (Registre des exportations et des importations d'armes)

Président : Fen Hampson, chargé de recherche à l'ICPSI
Conférenciers : Jo Husbands
Chargée de recherche principale
National Academy of Sciences, Washington (États-Unis)

S.R. Karaganov
Chef de section
Institut des études canado-américaines, Moscou (URSS)

10 h 30 - 11 h **Pause-café**

11 h - 12 h 30 **Le Canada, les transferts d'armes et la limitation des armements**

Président : Harald von Riekhoff, membre associé (Recherche) à l'ICPSI
Conférencier : John Lamb
Directeur exécutif, Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement (Ottawa)
Commentateur : Albert Legault
Université Laval, Québec

12 h 30 - 14 h **Déjeuner de clôture (Salon C)**

Conférencier : Ernie Regehr
Coordonnateur général
Projet Ploughshares, Waterloo

REMARQUES PRÉLIMINAIRES
de M. Geoffrey Pearson

J'ose espèrer que cette conférence tombe à un moment opportun. De réels progrès s'annoncent dans les négociations sur le désarmement, tant au niveau des superpuissances qu'à celui des pourparlers multilatéraux sur les armes chimiques. Les chances sont bonnes pour qu'on s'entende sur de nouvelles mesures afin de favoriser la stabilité en Europe, y compris certaines réductions des forces en présence. La vérification des accords est un enjeu moins crucial qu'autrefois.

Il reste toutefois des paradoxes. À la récente conférence des Nations-Unies sur le désarmement et le développement, les États ont convenu d'envisager plus sérieusement de réduire leurs dépenses militaires, de réaffecter les économies ainsi réalisées au développement socio-économique, et de revoir les questions se rapportant à la conversion des industries militaires en industries civiles. Mais peu d'indices permettent de croire que ces bonnes intentions seront concrétisées. En réalité, selon le document final de la conférence précitée, les dépenses militaires mondiales augmentent plus rapidement dans les années 1980 que dans la décennie précédente et représentent un montant vingt fois supérieur à l'aide officielle accordée aux pays en développement. Le document ne fait que mentionner brièvement les transferts d'armes et il ne dit rien sur la façon de limiter ces derniers, si ce n'est en soulignant qu'il faudrait diffuser plus de renseignements.

Pourtant, d'autres sources nous informent que, si les importations d'armes par les pays en développement ont sensiblement diminué en 1985, elles n'en représentent pas moins 80 p. 100 du total mondial. Parmi les vingt premières puissances militaires du globe, classées d'après les dépenses militaires, sept sont des pays en développement. Mais il convient de noter que si le Canada s'est placé au 15e rang des pays du monde en 1984 pour les dépenses militaires, il ne figure qu'au 27e rang pour ce qui est des exportations d'armes, du moins d'après les statistiques américaines.

Nous espérons donc que le compte rendu de cette conférence aidera à faire la lumière sur les facteurs qui sous-tendent certaines des tendances et des contradictions apparentes que je viens de relever. Dans un monde comptant plus de 160 États souverains très inégaux par leurs tailles, leurs populations et leurs richesses, l'insécurité et, partant, les dépenses militaires font partie des réalités inéluctables.

Les auteurs de la Charte de l'ONU ont voulu relever ce défi en établissant un régime de sécurité collective et non de désarmement collectif. Pour eux, c'est l'agression qui cause les guerres, et non les armes en tant que telles. Mais faute d'un tel régime, les armes peuvent effectivement conduire à la guerre, outre qu'elles occasionnent un terrible gaspillage de ressources. Des règles de conduite, officielles ou non, régionales ou globales, s'imposent donc de toute urgence pour en endiguer la vente et l'utilisation. Cette question préoccupe de plus en plus les Canadiens et Canadiennes, et c'est pourquoi nous avons organisé cette conférence.

CONDENSÉ

Face à la spectaculaire progression du commerce des armes conventionnelles enregistrée au cours des vingt dernières années, on s'est efforcé dans divers milieux de mieux comprendre ce qui motive les pays fournisseurs et importateurs sur le marché international des armes. En 1985, la valeur totale des armes échangées s'établissait à près de 29 000 millions de dollars. Il est permis de douter que l'ensemble de ces transactions ait favorisé la paix et la sécurité dans le monde.

Les participants à une conférence organisée sur cette question par l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales ont tout d'abord constaté que le *caractère* même du commerce des armes avait changé au cours des dernières années. Un plus grand nombre d'échanges ont été réalisés par des voies semi-officielles ou officieuses, sur les marchés dits « gris » et « noir ». Cette évolution permet de supposer que le volume global du commerce n'a *pas* diminué, contrairement à ce que laissent croire, à première vue, les chiffres officiels (qui couvrent le marché « blanc » ou « opaque »).

À la faveur d'un débat sur les motifs incitant les États à vendre des armes, on a pu définir trois « paliers » de fournisseurs. Au premier palier se trouvent les États-Unis et l'Union soviétique, dont les transferts comptaient pour 55 p. 100 environ de la valeur totale des armes échangées en 1983. Et même si l'on peut deviner chez les superpuissances une conscience accrue des avantages économiques découlant des transferts d'armes, leurs motifs demeurent essentiellement politiques. En effet, les transferts d'armes consolident les rapports avec d'autres États et confèrent une certaine influence politique. L'équilibre relatif entre les facteurs économiques et politiques a fait l'objet d'un débat dans lequel certains analystes ont soutenu que les considérations d'ordre économique ont pris de l'importance dans les années 1970 et 1980.

Les États du deuxième palier (les pays industrialisés comme la Grande-Bretagne, la France et le Canada) sont plutôt motivés par des facteurs économiques. Les contraintes imposées par l'exiguïté des marchés nationaux, conjuguées au besoin ressenti de se maintenir au courant des dernières technologies de la production militaire, engendrent une forte poussée favorable à l'exportation. Toutefois, on distingue au sein de ce groupe certains pays (la Suède, le Japon, la Suisse, l'Allemagne et le Canada) qui, pour des raisons politiques, suivent des politiques plus « restrictives », avec plus ou moins de succès cependant.

Le troisième palier regroupe des pays du tiers-monde comme Israël, le Brésil, l'Égypte et l'Inde, tous des fournisseurs relativement nouveaux qui effectuent une percée sur les marchés internationaux. Une commercialisation à l'emporte-pièce caractérise l'effort d'exportation de ces pays qui semble s'inscrire dans une stratégie globale d'industrialisation mue par le secteur militaire. Certes, dans bien des cas, ce sont des problèmes d'approvisionnement qui ont suscité la création d'industries militaires (songeons, par exemple à Israël, à Taïwan, à l'Afrique du Sud et au Chili), mais la production d'armes devient de plus en plus un symbole de puissance internationale ou régionale et un catalyseur du développement industriel. Les participants ont longuement débattu la question de savoir si ce genre d'industrialisation contribue *réellement* au développement ou si elle représente une stratégie valable.

La justification la plus fréquemment invoquée à l'appui des achats d'armes est la nécessité d'accroître la sécurité face aux menaces venant supposément de l'extérieur. Toutefois, dans la pratique, les motifs des États importateurs sont difficiles à cerner. Souvent, les acquisitions d'armes semblent tenir davantage à la volonté d'un régime de maintenir l'ordre au pays et d'assurer sa survie qu'à des menaces venant d'outre-frontières. En outre, ce qu'un pays perçoit comme une menace peut, à l'occasion, être conditionné par l'existence de rapports étroits avec une superpuissance qui pourvoit ce pays en armes et l'entraîne ainsi dans sa sphère de sécurité.

Il n'y a pas eu de consensus sur la manière de grouper les États, ni sur l'importance relative des facteurs internes et externes. Toutefois, les participants à la conférence étaient d'accord pour dire que les quantités d'armes achetées par les États du tiers-monde resteront élevées mais que l'augmentation des échanges depuis vingt ans n'a pas permis aux États clients d'accroître leur sécurité, ni aux États fournisseurs, leur influence. Dès lors, une question évidente se pose : « Étant donné que les fournisseurs et les clients *ne* réalisent *pas* leurs objectifs déclarés, pourquoi les transferts d'armes restent-ils à des niveaux aussi élevés ? Cette réalité s'explique par de nombreux autres facteurs, dont les avantages économiques entrevus par les fournisseurs, la volonté de certains régimes d'acquérir des armes pour se maintenir au pouvoir et, dans le cas des superpuissances, la crainte d'être distancé par l'autre camp. Ces facteurs ont été discutés tout au long de la conférence ; on s'est notamment penché sur le décalage existant entre les avantages escomptés et les résultats concrets.

Le Canada tient un rôle plutôt accessoire dans le commerce international des armes et il suit une politique restrictive mais de moins en moins claire. Même si le Canada se tourne vers le tiers-monde,

à l'instar d'autres fournisseurs, seulement 21 p. 100 des armes exportées aboutissent dans le tiers-monde (il s'agit souvent d'armes américaines comprenant des composantes canadiennes). Ce chiffre place le Canada derrière d'autres fournisseurs du second palier et ne représente que 0,2 p. 100 de ses échanges commerciaux. Néanmoins, les ventes d'armes au tiers-monde demeurent matière à controverse, et l'on a formulé de nombreuses idées visant à rendre la politique du Canada plus ouverte et moins improvisée.

La question de savoir s'il est possible de limiter les échanges d'armes classiques a été le dernier grand thème abordé à la conférence. Une des propositions les plus discutées concernait l'établissement d'un « registre international du commerce des armes » qui fournirait des renseignements pouvant servir à faire pression sur les gouvernements fournisseurs et acheteurs. Jusqu'ici, les tentatives en ce sens se sont avérées plutôt infructueuses, et les participants se sont montrés sceptiques quant à l'utilité potentielle d'un tel registre.

On estimait toutefois que les perspectives de certaines limitations unilatérales ou multilatérales étaient meilleures. L'Union soviétique et les États-Unis semblent bien disposés à l'égard de certaines limitations (applicables, par exemple, aux technologies transférées ou à certaines régions). Mais il serait difficile d'obtenir la participation des fournisseurs des deuxième et troisième paliers, et l'échec de la politique restrictive pratiquée par le gouvernement Carter semble montrer que la maîtrise du commerce des armes classiques est bien loin d'être chose acquise.

INTRODUCTION

Le commerce international des armements a toujours été source de controverses et d'inquiétudes. Même si de nombreux États vendent et achètent des armes plus ou moins ouvertement, il est généralement admis, même par ceux qui approuvent ce commerce, que les armes sont des produits qui ne peuvent pas s'échanger aussi librement que des bananes ou des téléviseurs (par exemple). Les armes sont des engins meurtriers, et leur pouvoir de destruction rend d'autant plus aigus les problèmes politiques, économiques et sociaux liés au commerce dont elles font l'objet.

On a estimé à 28 850 millions de dollars américains la valeur des armements échangés en 1985 par les trente-cinq États vendeurs et les 115 États acheteurs,[1] soit un volume qui représentait (en termes réels) le triple de celui de 1963. Parallèlement à cette progression quantitative, on a constaté au cours des vingt-cinq dernières années une évolution de la clientèle. Entre 1963 et 1967, environ 58 p. 100 du volume des armes échangées allait au monde en développement ; entre 1978 et 1982, cette proportion est passée à plus de 80 p. 100.

Avec cette évolution et les retombées négatives que supposent pour les pays en développement des dépenses en armements aussi importantes, le débat sur le transfert d'armes a pris au cours des dernières années plus d'acuité encore. Il y a d'une part le fait que les crédits considérables affectés à l'achat d'armements et, d'une façon générale, à l'équipement militaire, pourraient être dépensés de façon plus productive dans d'autres secteurs. Certains font valoir par ailleurs que ces achats favorisent dans les régions du monde les moins développées une militarisation excessive de la société. Cet aspect du débat est souvent exprimé en fonction du lien entre désarmement et développement, le premier étant indispensable au second.

Il y a d'autre part l'argument selon lequel un grand nombre des pays, sinon la plupart d'entre eux, qui achètent des armements modernes le font pour répondre à des besoins légitimes en matière de sécurité. Il existe des dangers extérieurs qui, dans certains cas, menacent jusqu'à l'intégrité nationale, et qu'il faut pouvoir écarter ou contre lesquels il faut se défendre. On ne voit dans le commerce des armements qu'un élément inhérent à la structure même des

[1] Les données relatives aux transferts d'armes sont peu fiables. Toutes les statistiques reproduites ici sont extraites de *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1986*, publié par la *US Arms Control and Disarmament Agency*. Le terme « transfert » est plus couramment utilisé que celui de « commerce » ou « ventes » puisqu'il englobe également les transactions prenant la forme de subventions ou intégrées à d'autres accords.

relations internationales dans un monde imparfait, ou qu'une sorte de symptôme endémique que l'on n'arrivera probablement pas à supprimer ni à guérir à moins d'une transformation de la nature même des relations internationales.

Dans l'un ou l'autre cas, il est difficile, voire impossible, de parvenir à maîtriser ou à limiter le commerce international des armements sans une meilleure compréhension des motivations des fournisseurs et des acheteurs qui évoluent sur ce marché. Tel est l'objectif que l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales s'est fixé dans ce contexte en organisant une conférence sur les transferts internationaux des armements.

I.
LA NATURE DU COMMERCE INTERNATIONAL DES ARMEMENTS

La première séance a été consacrée à l'exposé de M. Michael Klare, du *Hampshire College,* qui a dégagé un certain nombre de tendances et de caractéristiques récentes du commerce international des armements. Dans les années 1970, l'expansion des transferts d'armements s'est faite *verticalement* : on a enregistré une forte augmentation des accords conclus, des livraisons, des ventes d'armements sophistiqués et du nombre de clients. Cette expansion s'est expliquée en grande partie par l'augmentation du pouvoir d'achat de certains États du tiers-monde, après la flambée des prix du pétrole en 1973.

En 1982 toutefois, le marché a commencé à fléchir. La valeur des nouveaux contrats a fortement chuté, tout comme par la suite le nombre des livraisons, quoique de façon moins prononcée étant donné que les fournisseurs continuaient d'honorer des contrats déjà signés. Le nombre de clients s'est stabilisé, tout comme le degré de perfectionnement des armements échangés. Certains observateurs en ont conclu que le marché avait atteint un point d'équilibre. Mais comme l'a souligné M. Klare, c'est de façon *horizontale* que le marché s'est développé dans les années 1980, et les statistiques n'ont pas pu traduire les transformations qui sont survenues alors.

On a relevé trois évolutions importantes. Premièrement, il y a eu accroissement du nombre de grands fournisseurs. Jusqu'en 1970, le « Groupe des six » (les États-Unis, l'Union soviétique, la Grande-Bretagne, la France, la RFA et l'Italie) fournissaient approximativement 90 p. 100 du total des armements. Mais en 1984, cette part était tombée aux environs de 75 p. 100.[2] De nouveaux producteurs avaient entre-temps fait leur apparition ; citons le Brésil, Israël et la Turquie, pour les pays en développement, et quelques pays industrialisés comme la Suède et la Suisse. En outre, la part des deux superpuissances est passée de deux tiers du marché total à la moitié seulement.

Deuxième changement intervenu, les États en développement se sont mis à satisfaire une part croissante de leurs besoins en matière de défense en créant leurs propres industries d'armement. Les raisons ayant motivé cette démarche varient d'un pays à l'autre. Pour certains, il s'agissait d'acquérir plus d'auto-suffisance (l'Inde, Israël) ; d'autres ont voulu faire des industries d'armement un catalyseur de la croissance

[2] Statistiques tirées de *World Military Expenditures and Arms Transfers* (diverses années), *US Arms Control and Disarmament Agency.*

économique (le Brésil) ; pour d'autres enfin, c'était un moyen de contourner les embargos sur les armements (Taïwan, Afrique du Sud et Chili) ou de relancer les échanges internationaux (Corée du Sud, Singapour). Même si ces industries ne sont jamais devenues complètement autonomes, elles ont tout de même permis aux pays qui les ont créées de s'affranchir quelque peu de leurs fournisseurs.

La troisième évolution constatée a été l'expansion des marchés qualifiés par M. Klare de « noir » et « gris ». Dans le cas du marché noir, il y a transgression pure et simple de la loi ; sur le marché « gris » en revanche, on vend et l'on achète des systèmes « bifonctionnels » qui ont à la fois un objectif civil et un objectif militaire, mais que l'on se procure supposément à des fins civiles.[3] Or, les statistiques officielles sur le commerce des armements ne reflètent que les ventes dites « blanches » ou « opaques » conclues entre gouvernements ou sanctionnées par eux, admises par la loi et définies de façon relativement étroite. Même si nul ne connaît l'étendue exacte des transactions effectuées, la valeur des échanges qui ont lieu chaque année sur les marchés « noir » et « gris » a été évaluée, aux dires de M. Klare, à dix milliards de dollars américains.

La plupart des statistiques sur le commerce des armements ne rendent pas compte de ces trois évolutions. L'augmentation de l'offre interne ne donne lieu à aucun *échange* et, par définition, les transactions effectuées sur les marchés noir et gris passent « inaperçues ». Si ces différentes sources d'approvisionnement étaient prises en compte, les chiffres retrouveraient leurs niveaux des années 1970. Ainsi, il est peut-être prématuré de conclure à une diminution de la quantité d'armements acquis par les États du monde en développement (ou à un ralentissement du commerce international des armes lui-même).

Quelles sont les conséquences de ces transformations ? Premièrement, les États ont pu diversifier de plus en plus leurs sources d'approvisionnement. Mais cette diversification a entraîné un recul de l'influence politique exercée jadis par les fournisseurs d'armements. Si l'on en croit M. Klare, l'époque où une superpuissance pouvait profiter de sa relation avec un client plus faible pour influer sensiblement sur lui est bel et bien révolue.

Au chapitre des corollaires importants de cette évolution, mentionnons le fait que les embargos, une forme de pouvoir exercée par les fournisseurs d'armements, ont perdu de leur utilité et de leur efficacité. Les deux superpuissances ne peuvent plus appliquer efficacement des

[3] Mentionnons notamment les hélicoptères, les ordinateurs et les systèmes de communications.

embargos déclarés unilatéralement, et toute action collective requiert aujourd'hui la participation d'un nombre de fournisseurs beaucoup plus important que par le passé. À preuve, l'incapacité des États-Unis et de l'Union soviétique d'influer sur le cours de la guerre irano-irakienne, que ce soit par un embargo des Nations-Unies ou par tout autre moyen.

Enfin, il semble y avoir une augmentation du nombre de conflits de « faible intensité ». Dans le monde entier, les mouvements insurrectionnels comme ceux d'Angola, d'Afghanistan, du Salvador ou d'ailleurs réussissent sans trop de difficulté à se procurer suffisamment d'armements pour mener leurs actions anti-gouvernementales et perturber la vie agricole, les communications, les transports et les projets de développement. Étant donné l'existence des marchés « noir » et « gris », il est d'autant plus difficile pour les gouvernements fournisseurs ou acheteurs d'exercer le moindre contrôle. On voit mal, dans ces circonstances, comment pourraient se résoudre certains conflits endémiques dans le tiers-monde.

II.
LES MOTIVATIONS DES FOURNISSEURS

L'un des thèmes principaux de l'analyse de M. Klare a été la question de savoir *pourquoi* les États choisissent de devenir (ou de rester) fournisseurs d'armes. Trois aspects distincts de cette question ont été abordés dans le cadre de la conférence :

1. Les raisons qui poussent les superpuissances à fournir des armes.
2. Les raisons qui poussent les puissances secondaires comme la Grande-Bretagne, la France et le Canada à fournir des armes.
3. Les raisons qui poussent les États en développement à se lancer dans l'entreprise complexe et coûteuse de la production d'armements.

1. Quelles raisons poussent les superpuissances à fournir des armes ?

La première question a été abordée lors de la deuxième séance, entamée par un exposé de M. Chris Smith, de l'Université de Sussex. M. Smith a souligné qu'après la Seconde Guerre mondiale, l'Union soviétique et les États-Unis avaient vu dans le transfert d'armements un moyen extrêmement efficace d'exercer sur leurs clients une certaine influence et d'assurer dans plusieurs régions du monde une certaine présence géopolitique. M. Smith a distingué dans l'histoire des transferts d'armements trois phases successives.

Au cours de la première phase (1945 à 1973), avec l'accession des États-Unis et de l'Union soviétique au statut de superpuissances mondiales, la concurrence acharnée que ces deux pays se sont livrée pendant la guerre froide, le « vide » politique laissé par la décolonisation, et la création de nouveaux États, les transferts d'armements sont apparus comme un excellent moyen de nouer et de consolider de nouvelles relations, surtout dans le cas de l'Union soviétique. Cette dernière n'a pas commencé à fournir des armements à l'extérieur du « bloc socialiste » (Europe de l'Est, Corée du Nord et Chine) avant 1955 ; vu la faiblesse de l'assistance économique et d'autres formes d'aide au développement qu'elle fournissait à ses « satellites », les transferts d'armements sont alors devenus un lien politique relativement plus important.

Pendant la deuxième phase (1973 à 1980), les États-Unis et l'Union soviétique ont mis l'accent moins sur des considérations de politique étrangère que sur les avantages économiques des transferts d'armements. Pour l'Union soviétique, il s'agissait notamment de se procurer des devises fortes qui lui permettraient d'acheter la technologie occidentale qui lui faisait si cruellement défaut. Quant aux États-

Unis, un grand nombre de leurs principaux clients étaient alors de riches États producteurs de pétrole auxquels il n'était plus question de consentir des prêts à faible taux d'intérêt ou des subventions pour leur permettre d'acheter des armements. On est donc passé du régime des subventions et des prêts à celui des ventes au comptant, ce qui a en outre donné aux fournisseurs moins importants comme la Grande-Bretagne et la France (dont les transferts avaient toujours été de nature essentiellement commerciale) l'occasion de jouer un rôle plus décisif.

Parmi les autres facteurs de cette évolution, citons aussi l'effritement des marchés traditionnels des superpuissances, dont les principaux clients (comme l'Égypte ou certains États d'Amérique latine) ont voulu diversifier leurs sources d'approvisionnement en armements pour réduire l'incidence des restrictions ou des coûts politiques découlant de leur relation commerciale avec l'un des deux Grands.

Enfin et surtout, la principale conséquence économique mondiale de l'augmentation des prix du pétrole a été une importante expansion du crédit bancaire et des prêts consentis au tiers-monde. Un grand nombre de ces prêts se sont traduits, directement ou indirectement, par une augmentation des dépenses d'équipement militaire et d'armements, non seulement dans les États nantis producteurs de pétrole mais aussi dans d'autres pays. Ainsi, les fournisseurs secondaires, comme la Grande-Bretagne et la France, ont pu accroître considérablement leurs ventes, étant donné que les États-Unis et l'Union soviétique étaient moins enclins désormais à octroyer des conditions de faveur.

Au cours de la troisième phase (de 1980 à aujourd'hui), ce sont encore, toujours selon M. Smith, des considérations économiques qui l'ont emporté sur la politique extérieure. Même si les superpuissances ont continué de conclure avec leurs principaux clients (l'Inde et la Syrie pour l'Union soviétique, l'Égypte et Israël pour les États-Unis) des ententes à des conditions préférentielles, les contraintes politiques auxquelles les deux Grands étaient jusque-là soumis se sont assouplies sous la pression de la concurrence.

L'un des participants a fait valoir que les transactions effectuées par les Américains et les Soviétiques ne répondaient pas toujours à des motivations économiques. Par exemple, l'Égypte a reçu des États-Unis des armements qu'elle n'avait pas les moyens d'acheter, tandis que Washington a refusé à l'Arabie saoudite des armes qu'elle aurait facilement pu payer. Il n'y a absolument rien d'étonnant à ce que les superpuissances exigent d'être réglées par les clients qui en ont les moyens. Ce participant a également souligné que l'évolution des

conditions de cession des armements (moins d'aide, plus de ventes) ne signifiait pas pour autant une diminution notable de l'importance des considérations politiques.

2. Quelles raisons poussent les puissances secondaires comme la Grande-Bretagne, la France et le Canada à fournir des armes ?

La question des avantages que les transferts d'armements comportent pour les puissances moyennes comme le Canada a été abordée successivement par M. Smith, par celui qui a analysé son exposé, M. John Killick, et par de nombreux autres intervenants.

Ainsi que l'a souligné M. Smith, les autorités britanniques et françaises estiment essentiel de mener un programme dynamique de ventes d'armements afin de maintenir dans leur pays une industrie nationale de défense autonome. Les ventes d'armements permettent d'alléger le fardeau des dépenses militaires par le biais des économies d'échelle dans la production, d'une part, et, d'autre part, grâce aux exportations qui améliorent la balance des paiements.[4] On a pu constater que les producteurs secondaires comme l'Italie, la Suède et le Canada avaient les mêmes raisons de vouloir exporter des armements. Dans le cas des petits États où la demande intérieure est limitée, il est devenu plus important, au fur et à mesure qu'ont augmenté les coûts de production des armes faisant appel à la technologie de pointe, de pouvoir trouver des marchés à l'exportation.

Aux dires de M. Killick, premier vice-président de la *Canadian Marconi Company* et ancien Sous-ministre adjoint (Matériel) à la Défense nationale, il existe pour un pays comme le Canada deux raisons de vendre des armements : les retombées commerciales et techniques qui résultent des efforts de recherche et de développement dans le secteur de la défense, et la création d'emplois. Il arrive souvent que les applications technologiques débouchent rapidement sur l'apparition de nouveaux produits de consommation. Pour ce qui est de l'emploi, les industries d'armements permettent non seulement de préserver des postes sur les chaînes de production, mais aussi de retenir au Canada le personnel qualifié des équipes de recherche et d'empêcher ainsi « l'exode des cerveaux ».

[4] Les économies d'échelle se font de deux façons différentes. Premièrement, le coût moyen de production d'un char d'assaut, par exemple, diminue au fur et à mesure qu'augmente le nombre total de chars fabriqués. Deuxièmement, les coûts de recherche et de développement liés à la conception du char sont répartis sur un plus grand nombre d'unités.

M. Killick a déclaré que ces deux propositions seraient difficiles à prouver avec des chiffres. Même si les avantages sont quelquefois ambigus ou mal définis, les pays fournisseurs retirent de leurs industries nationales un bénéfice net positif.

Discussion et questions

Cet énoncé a fait l'objet de controverses, et il a été critiqué par un grand nombre de participants qui ont posé des questions. L'un des intervenants a souligné que la question *n'était pas* de savoir si les activités militaires de recherche et de développement pouvaient ou non avoir des retombées ou des avantages civils intéressants, mais plutôt de déterminer dans quelle mesure on ne pourrait pas retirer des avantages plus importants encore si les mêmes montants d'argent étaient affectés à la recherche dans le secteur civil. L'auteur de cette remarque a fait valoir que, même si la recherche et le développement dans le domaine militaire avaient toujours certaines applications secondaires, on pourrait obtenir en matière d'emplois des retombées *plus importantes encore* si des sommes équivalentes étaient dépensées dans le secteur civil.

M. Smith a également fait observer que la défense était une industrie capitalistique et que, par conséquent, les dépenses dans le secteur militaire créaient moins d'emplois que dans d'autres secteurs. Toujours d'après M. Smith, la plupart des études réalisées sur ce sujet montrent qu'une réduction des dépenses dans le secteur militaire permettrait de libérer des ressources pour d'autres applications. Cet argument a également été repris par un participant qui, lors d'une séance ultérieure, a souligné que, selon les études en question, l'augmentation des dépenses militaires « empêchait » d'autres investissements et entravait la croissance économique.

M. Smith a voulu approfondir quelque peu cette question en signalant qu'il faudrait envisager dans quelle mesure les industries militaires pourraient être « converties » de façon à favoriser la production et la recherche dans le secteur civil. Il a également fait valoir qu'une grande partie de la technologie militaire moderne était à ce point coûteuse et sophistiquée qu'elle ne revêtait pratiquement aucun intérêt pour les applications civiles.

Lors d'une séance ultérieure, M. John Treddenick, du *Royal Military College* de Kingston, a expliqué que tout le débat sur la question des retombées était quelque peu trompeur et que tout tendait à prouver que les avantages, tant en matière technologique qu'en matière d'emplois, ne *justifiaient pas* à eux seuls les dépenses engagées au titre de la production militaire. Il a fait valoir cependant que les

raisons qui poussaient les pays à produire des armements étaient plus profondes et plus complexes et davantage liées à leur perception de l'indépendance nationale et à leurs besoins en matière de sécurité.

Un autre participant a soutenu que la population canadienne était préoccupée du rôle de la production militaire dans l'économie canadienne et ne voyait pas d'un très bon oeil les tendances récentes annonçant un accroissement du rôle de l'industrie de défense dans le processus politique qui aboutit aux décisions en matière d'approvisionnement et d'exportation.

La question n'a pas été tranchée. Comme l'a fait remarquer M. Killick, même si un montant donné du budget militaire était affecté à la création d'emplois dans le secteur civil, il ne s'agirait pas, dans la plupart des cas, d'emplois créés dans les secteurs de la technologie de pointe, emplois dont toute économie industrielle avancée a besoin. En outre, les gouvernements des États producteurs d'armements semblent disposer à payer un certain prix économique pour préserver une industrie de défense autonome et, dans un monde imparfait, il est peu probable que cette motivation disparaisse.

3. Quelles raisons poussent les États en développement à se lancer dans l'entreprise complexe et coûteuse de la production d'armements ?

Les motivations des petits fournisseurs étaient plus obscures encore. Dans un exposé sur les conséquences économiques des transferts d'armements, M. Treddenick a dressé la liste des avantages que les nouveaux États producteurs comme le Brésil et l'Inde pensent en retirer. Il a d'abord souligné l'accroissement du nombre d'États fournisseurs dans le tiers-monde et l'augmentation de leur part sur le marché mondial des armements. Les États en développement ont vu cette dernière passer d'environ 6 p. 100 en 1974 à plus de 16 p. 100 en 1984.[5] Mais ces chiffres ne reflètent pas exactement la croissance réelle de la production militaire dans le tiers-monde : certains États, comme l'Inde, sont d'importants producteurs sans être pour autant de gros exportateurs, étant donné que leur production satisfait principalement la demande intérieure.

Une chose est certaine : la simple rentabilité économique n'est pas la seule raison qui pousse les pays du tiers-monde à produire des armements. Dans presque tous les cas en effet, les armes importées coûtent moins cher que celles produites sur le territoire national.

---

[5] *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1986, US Arms Control and Disarmament Agency.*

Il faut donc chercher ailleurs l'explication de ce phénomène. De l'avis de M. Treddenick, les pays du tiers-monde qui fabriquent eux-mêmes leurs armements établissent deux corrélations distinctes : la première,entre le degré d'autonomie du pays en matière de production d'armements, d'une part, et son indépendance politique et sa sécurité nationale, d'autre part ; la deuxième, entre la production d'armements et le développement industriel.

Les raisons pour lesquelles un pays aspire à plus d'autonomie en matière d'armements sont évidentes. En effet, rares sont les États qui aiment voir leur sécurité dépendre de relations commerciales aléatoires avec des fournisseurs d'armements. Il suffit de constater que la quasi-totalité des producteurs dans le tiers-monde sont des pays qui ont connu, par le passé des problèmes d'embargos ou d'approvisionnements.[6] Même si le nombre d'États pouvant prétendre à une autonomie complète est limité, les pays en questions estiment que tout progrès dans cette direction vaut la peine d'être accompli.

La deuxième corrélation est plus complexe. Dans nombre de pays en développement, la base industrielle et l'infrastructure nécessaires à la production d'armements sont tout simplement inexistantes. Mais il semble que certains États aient vu dans la production d'armements *l'élément moteur* de tout le processus d'industrialisation. En effet, un grand nombre des industries appelées à jouer un rôle prépondérant dans ce processus (sidérurgie et métallurgie, matériel de transport, équipement) sont aussi des industries clés de la production d'armements. Par conséquent, les investissements injectés dans ce dernier secteur ont activé toute une série d'autres branches de l'économie essentielles à l'industrialisation nationale.

M. Treddenick a souligné qu'en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne, au Japon et dans la Russie tsariste au cours du dernier siècle, c'est ainsi que l'industrie de l'armement avait évolué. À certains égards, l'ensemble du processus d'industrialisation avait été un phénomène militaire. La production d'armements et les dépenses militaires avaient fait naître une demande particulière de métaux et de machines, et créé au sein de l'économie de nombreux liens qui avaient stimulé le développement industriel.

On a donc vu dans la production locale d'armements le moyen d'assurer à l'État *à la fois* plus d'indépendance et de sécurité nationales et un certain niveau de développement économique, lequel allait à son tour renforcer l'indépendance et la sécurité du pays. Par conséquent, le rang occupé par le pays dans le classement des

[6] Par exemple, le Chili, le Brésil, Israël, l'Inde, l'Afrique du Sud et Taïwan.

producteurs et exportateurs d'armements était censé refléter son statut et sa puissance sur la scène internationale.

Une fois dressée cette toile de fond, il a été plus facile de comprendre les raisons qui avaient poussé de nombreux pays moins développés à créer leur propre industrie de l'armement. Mais les pays qui avaient décidé de lancer pareille industrie se sont retrouvés dans une situation comparable à celle des puissances secondaires : il leur fallait exporter. Ici comme ailleurs en effet, les exportations d'armements permettaient de réduire les coûts unitaires, de créer et de préserver des emplois spécialisés et de mieux répartir les coûts de recherche et de développement. En fait, ces pressions étaient d'autant plus fortes dans les pays moins développés que l'économie était incapable de maintenir un niveau élevé de dépenses en matière de recherche et de développement ; par ailleurs, le marché militaire intérieur était généralement restreint. Enfin, la nécessité d'importer un grand nombre des composantes utilisées pour produire des armements obligeait ces pays à augmenter leurs ventes à l'exportation pour récupérer leurs maigres réserves de devises ainsi dépensées.

Discussion et questions

M. Jagat Mehta, critique de l'exposé de M. Treddenick et ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'Inde, a fait valoir que la militarisation du tiers-monde découlant de cette façon d'aborder le développement et la sécurité était contraire aux buts recherchés : elle n'avait *certainement pas* pour effet de rassurer ou de sécuriser les citoyens des États du tiers-monde. Depuis l'apparition des notions de « conflit permanent » que la guerre froide avait engendrées et qui avaient influencé leur mode de pensée, les États du tiers-monde ne voyaient qu'une façon de garantir la sécurité de leurs citoyens : renforcer leur capacité et leur puissance militaires. Et pourtant, l'aptitude de ces États à garantir leur sécurité par la puissance militaire avait en réalité diminué.

M. Mehta a répété que les stratégies de développement axées en priorité sur l'industrie, que de nombreux États du tiers-monde avaient adoptées au cours des vingt dernières années, s'étaient soldées par des échecs, particulièrement dans le cas des États africains qui avaient négligé le développement de l'agriculture et d'autres secteurs plus traditionnels. Par conséquent, ces pays se sont trompés en croyant établir la double corrélation entre l'autonomie en matière de production d'armements, l'indépendance politique et la sécurité nationale, et entre la production d'armements et le développement industriel.

Enfin, M. Mehta a laissé entendre que les États du tiers-monde devraient rechercher des solutions diplomatiques régionales à leurs problèmes de sécurité au lieu d'essayer d'accéder au rang de puissances régionales. Ces pays ont tort de vouloir jauger leur statut et leur pouvoir au moyen d'étalons traditionnels comme la production d'armements, et une telle attitude ne fait qu'entretenir la militarisation.

Au cours de la période de questions, M. Klare a souligné que si le scénario de M. Treddenick permettait peut-être de comprendre, d'une part, les raisons qui avaient poussé les pays du tiers-monde à produire des armements et d'autre part, les rêves des dirigeants politiques, il ne semblait pas en revanche, refléter la situation réelle des producteurs dans ces pays. En effet, le développement économique par l'industrialisation lourde (métallurgie et sidérurgie, équipement), si importante au XIX^{e} siècle, n'était *pas* ce dont les pays du tiers-monde avaient le plus besoin.

M. Treddenick a répondu en soulignant qu'il ne voulait pas se faire le défenseur de pareilles stratégies de développement économique, mais que l'on ne pouvait s'empêcher de constater qu'elles avaient effectivement fonctionné jusqu'à un certain point dans des États comme le Brésil, Singapour et la Corée du Sud. Il semble malheureusement que ces stratégies aient favorisé l'énorme endettement de pays comme le Brésil.

M. Ernie Regehr, de *Projet Ploughshares*, a précisé qu'étant donné l'existence d'une capacité de production excédentaire en matière d'armements partout dans le monde et la concurrence acharnée sur les marchés d'exportation, un grand nombre des avantages escomptés étaient en fait illusoires. D'autres intervenants ont laissé entendre que tout le débat sur les avantages économiques de la production d'armements était trompeur, car on en est venu à oublier jusqu'à la nature même du produit fabriqué. Il faut par-dessus tout tenir compte du coût humain de cette production : le développement acheté au prix d'un accroissement des armements en valait-il vraiment la peine ?

III.
LES MOTIVATIONS DES ACHETEURS D'ARMEMENTS

Le problème complexe des motifs qui poussent les États à acheter des armements a été un peu moins facile à débroussailler. M. Gehad Auda, du Centre d'études politiques et stratégiques du Caire a soumis un exposé sur les achats d'armements effectués aux États-Unis par l'Égypte ; il y analysait les motifs qui avaient conduit celle-ci à préférer les États-Unis à l'Union soviétique comme principal fournisseur, et la dépendance stratégique que cette relation avait créée.

Selon M. Auda, les relations spéciales créées par les transferts d'armements font simplement partie d'un réseau plus vaste de relations liant les États forts et les États faibles. Il faut les situer dans le cadre de l'harmonisation des doctrines militaires et des politiques étrangères que les États forts cherchent à réaliser avec leurs clients plus faibles. Bien que des puissances régionales telles que l'Iran, Israël et l'Égypte établissent leur programme d'achats d'armements en fonction des menaces perçues et de la « mission nationale » de leurs ennemis, ils modèlent également leur doctrine de guerre sur celle de la superpuissance qui est leur protecteur.

C'est dans ce contexte que M. Auda a examiné le développement de la relation étroite que les transferts d'armements ont instaurée entre les États-Unis et l'Égypte à partir du début des années 1970. Jusqu'à l'expulsion en 1972 des conseillers et techniciens soviétiques par le président Sadate, l'Égypte dépendait entièrement de l'Union soviétique pour son armement. Cette rupture a laissé un vide dans lequel les États-Unis ont pu s'introduire, d'autant plus que des liens étroits avec l'Arabie saoudite et l'Égypte leur étaient indispensables pour atteindre leurs objectifs dans la région.

L'accroissement démesuré des richesses de l'Arabie saoudite n'a pas renforcé proportionnellement sa puissance et sa sécurité nationales : en fait le régime saoudien n'avait pas les moyens de garantir la sécurité du pays. Son étendue, sa vulnérabilité et sa faible population ont été autant de facteurs qui ont poussé l'Arabie saoudite a resserrer ses liens avec les États-Unis, parce qu'elle avait besoin d'un partenaire pour assurer sa sécurité. Mais pour l'Égypte, ces liens étroits s'imposaient pour deux raisons quelque peu différentes.

Tout d'abord, il fallait satisfaire l'armée et redéfinir son rôle dans la société égyptienne, après la guerre de 1973. Comme l'armée ne pouvait plus prétendre avoir pour mission principale de lutter contre Israël ou d'accélérer le processus de modernisation de l'Égypte, on

devait lui en trouver un autre. Or, il y avait une solution, à savoir la faire collaborer avec les États-Unis pour garantir la sécurité de la région.

En second lieu, l'économie égyptienne se devait d'attirer la technologie et des investissements étrangers pour créer des coentreprises et se développer. Mais pour attirer les capitaux occidentaux, il fallait que l'Égypte se range du côté occidental sur le plan militaire et sur celui de la sécurité, et le moyen le plus simple pour y parvenir était d'établir avec les États-Unis une relation axée sur les transferts d'armements. Ainsi, selon M. Auda, c'est dans la situation sociale, politique et économique des États qu'il faut chercher la réponse à la question « Pourquoi les États cherchent-ils à acheter des armements ? », et pas seulement en analysant les menaces extérieures et les nécessités de la politique étrangère.

M. Auda a fait observer ensuite qu'en choisissant cette solution pour résoudre ses problèmes, l'Égypte a dû réorienter sa politique étrangère et sa doctrine militaire de telle sorte qu'elle est passée sous la dépendance stratégique militaire des États-Unis. Dans la deuxième partie de son exposé, M. Auda a soutenu que cette dépendance résultait de l'entretien d'une relation axée sur les transferts d'armements avec une grande puissance. Il voyait dans la multiplication des activités militaires entre les États-Unis et l'Égypte la preuve que ce dernier pays était passé dans la sphère occidentale de sécurité, ce qui l'obligeait à redéfinir ses intérêts nationaux et toutes les menaces auxquelles il faisait face.

Discussion et questions

Les questions et les observations ont surtout porté sur le problème analytique implicitement soulevé par M. Auda dans son exposé : les pays acheteurs se sont-ils procuré des armements pour répondre à de véritables besoins en matière de sécurité ou pour satisfaire à des revendications intérieures, ou bien les menaces perçues et les revendications intérieures étaient-elles déterminées par une relation de dépendance à l'égard d'une grande puissance? Personne n'a pu donner une réponse simple à cette question.

En entamant le débat sur l'étude de M. Auda, M. Ashok Kapur de l'Université de Waterloo s'est demandé si nous étions suffisamment bien informés pour pouvoir dire que les achats d'armements étaient fonction de facteurs intérieurs tels que les stratégies de développement économique ou le besoin de créer un rôle pour l'armée. Les politiques d'achat d'armements découlent-elles de ces facteurs, ou bien ces

derniers font-ils eux-mêmes partie d'un contexte *extérieur* plus vaste qui concernent aussi les superpuissances et dont les politiques d'achat constituent un volet ?

M. Kapur n'était pas d'accord pour dire que les relations axées sur les transferts d'armements maintenaient ou créaient *nécessairement* un état de dépendance stratégique. Dans certains cas, ces relations traduisent un large consensus dans l'État acheteur, et entre le fournisseur et l'acheteur, au sujet des menaces existantes et de l'orientation à donner à la politique étrangère et à la doctrine militaire (comme c'est le cas, par exemple, en Israël et au Pakistan). Dans d'autres cas, comme en Iran, il n'existe aucun consensus de ce genre, de sorte que les politiques d'achat d'armements peuvent effectivement créer une dépendance stratégique.

Enfin, M. Kapur a fait valoir que si les pays achètent des armements, c'est parce qu'ils y voient un *outil* pour assurer l'ordre intérieur, tenir en respect un voisin hostile, ou éviter les interventions extérieures. La force militaire (qui façonne les politiques d'achat d'armements) lui semblait être, surtout dans le cas des puissances régionales ou des zones de conflit, la condition *sine qua non* de la réalisation ou de la sauvegarde d'autres objectifs nationaux. M. Kapur a donc minimisé l'importance de la « dépendance stratégique » dans l'élaboration des politiques d'achat d'armements par les acheteurs et, par conséquent, l'influence exercée par les superpuissances à cet égard.

Un autre participant a fait observer que chaque acheteur avait des besoins et des intérêts propres en matière de sécurité ; cependant, les analystes avaient l'impression que les intérêts des superpuissances comptaient toujours d'une certaine manière dans tout ce contexte. Si des belligérants du tiers-monde tiennent à entretenir un conflit, ils le feront, malgré les désirs des fournisseurs d'armes. Mais la question à poser est la suivante : incombe-t-il aux superpuissances d'améliorer la situation ou d'éviter de l'exacerber ? La guerre irano-irakienne fournit un exemple typique à ce sujet : les superpuissances ont été incapables d'influer sur l'évolution du conflit, mais leurs politiques de transfert d'armements n'ont pas non plus permis d'améliorer la situation.

Un autre commentateur a projeté la question dans l'avenir et a émis l'idée que la demande d'armes restera élevée dans le tiers-monde. La pression démographique croissante (avec, en corollaire, des problèmes économiques), les échanges commerciaux en baisse et la désillusion devant les résultats obtenus au cours des premières décennies d'indépendance, voilà autant de facteurs qui vont contribuer à accroître l'instabilité intérieure et à créer une forte demande d'armes

pour maintenir l'ordre public, détourner l'attention sur des préoccupations extérieures ou soutenir des guérillas.

Ainsi s'est trouvé posé le problème de la relation existant entre les achats d'armements et l'instabilité intérieure. M. Auda a soutenu que cette relation n'existait guère, sauf dans des cas particuliers; tous les participants n'ont pas été d'accord avec cette affirmation.

M. John Sigler de l'Université Carleton a fait observer que ce problème était au centre du débat sur les motifs des acheteurs d'armements. L'Égypte, par exemple, a fait d'importants achats d'armements aussi bien avant qu'*après* avoir fait la paix avec Israël, ce qui laisse supposer que des éléments plus complexes que les menaces extérieures perçues jouent ; autrement, ces achats auraient diminué à partir de ce moment-là. À l'origine, les menaces et les défis envisagés étaient peut-être les seuls motifs de ces achats, mais par la suite, devant l'échec de la politique de développement et l'instabilité gouvernementale, la situation est devenue telle que les achats d'armements sont demeurés élevés à cause d'autres impératifs.

De l'avis général, les achats d'armements resteront élevés dans les pays en développement, quel que soit le scénario.

IV.
LE RÔLE DU CANADA DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ARMEMENTS

M. John Lamb, directeur exécutif du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement, a jeté les bases du débat sur le rôle joué par le Canada dans les transferts internationaux d'armements. Le Canada fait partie, a-t-il déclaré, d'une catégorie distincte de fournisseurs qui limitent unilatéralement les transferts d'armements, tout comme le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la Suède et la Suisse. Chacun de ces États s'efforce de trouver le juste milieu entre son désir d'alimenter l'industrie militaire nationale (pour les raisons exposées dans la deuxième section ci-dessus) et ses engagements nationaux, comme celui de ne pas transférer d'armes dans des zones de tension.

Même si lesdits fournisseurs renonçaient à leurs limitations, les transferts en resteraient sans doute au même niveau général, mais les chances d'endiguer le commerce des armements s'en trouveraient diminuées du fait de l'augmentation des fournisseurs d'importance moyenne qui, eux, ont tout intérêt à maintenir ces transferts à un niveau élevé.

M. Lamb a fait observer que la politique restrictive du Canada comportait quatre éléments : la limitation des ventes à des pays qui font peser une menace militaire sur le Canada, la limitation des transferts vers les pays en guerre (ou sur le point de l'être), la même limitation en ce qui concerne les pays frappés de sanctions par le Conseil de sécurité des Nations-Unies et enfin, le refus de vendre des armes à des pays qui persistent à violer les droits de la personne (sauf si ces armes sont inutilisables contre la population civile).

Jusqu'aux environs de 1970, le Canada pouvait assez facilement s'en tenir à cette politique parce que moins de 15 p. 100 seulement de ses exportations d'armes allaient vers les pays en développement. Ces dernières années, toutefois, les exportations canadiennes (comme celles d'autres fournisseurs) destinées au tiers-monde ont été plus considérables. Selon certaines estimations, environ 21 p. 100 des exportations militaires du Canada, en moyenne, sont allées vers le tiers-monde entre 1970 et 1986.[7]

[7] Ce montant est de 13,5 p. 100 si l'on ne compte que les transferts *directs* du Canada vers un client du tiers-monde. Il atteint 20,7 p. 100 si l'on part de l'hypothèse que dix pour cent des exportations militaires canadiennes vers les États-Unis (principalement sous la forme de pièces détachées non finies) servent à la fabrication de systèmes d'armes transférés par les États-Unis à des clients du tiers-monde (la proportion de la production militaire totale exportée par les États-Unis étant de dix pour cent). Ces chiffres approximatifs proviennent du ministère des Affaires extérieures.

Parallèlement à cette réorientation des exportations, la politique restrictive du Canada a été assujettie à des pressions de plus en plus fortes. En 1975, un examen de la politique gouvernementale a révélé qu'il était peu indiqué (ou souhaité) d'introduire d'autres limitations et qu'à l'avenir les décisions relatives aux ventes devraient explicitement prendre en compte les avantages économiques que pourraient offrir les transferts d'armements. De plus, on a renforcé le rôle joué par le ministère de l'Industrie et du Commerce dans le processus décisionnel. Ces changements, associés à la promotion de plus en plus poussée des armes canadiennes, ont considérablement élargi les débouchés. Selon M. Lamb, on approuve maintenant certaines ventes qui, il y a dix ans, auraient été interdites.

M. Lamb a souligné, en conclusion, que l'opinion publique continuait à favoriser des limitations importantes, et qu'il devenait donc indispensable de prendre des mesures pour consolider cette politique actuellement chancelante. Il a proposé, premièrement, de la rendre moins *ponctuelle* et discrétionnaire et, deuxièmement, de fournir plus de détails sur l'objet et la destination des ventes canadiennes.

Discussion et questions

M. Albert Legault de l'Université Laval a entamé le débat sur l'étude de M. Lamb en déclarant qu'il était plus pessimiste quant à la possibilité d'atténuer le caractère *ponctuel* des décisions prises en matière de ventes d'armes. Il a admis que l'on pouvait conserver les quatre principes, mais il a estimé que le pouvoir discrétionnaire jouerait toujours un assez grand rôle en fin de compte, à cause de l'ambiguïté de certaines situations.

Quant au commerce du Canada avec le tiers-monde, M. Legault a soutenu qu'il était vraiment minime : il pose peut-être un dilemme moral, mais non économique. Il représente environ 0,2 p. 100 du commerce extérieur total du Canada et n'est nullement centré sur la technologie de pointe ou les secteurs importants. Le Canada peut s'accommoder sans trop de mal d'une politique interdisant les ventes directes au tiers-monde. M. Legault a cependant admis que le gouvernement pourrait être un peu moins réservé au sujet de l'ampleur et de la destination des transferts d'armements qu'il autorise.

Un autre commentateur a émis l'idée qu'il serait préférable, si la militarisation du tiers-monde est réellement un sujet de préoccupation pour le Canada, de lier les crédits d'aide étrangère à une réduction des dépenses militaires de l'acheteur. D'autres intervenants ont dit craindre que cela amène le Canada à évaluer les « besoins des États du tiers-monde en matière de sécurité », ce qui serait une entreprise

vraiment délicate. On a cité à titre d'exemple d'un tel dilemme les demandes d'aide militaire adressées au Canada par les États dits « de la ligne de front », en Afrique australe : veut-on donner au gouvernement canadien le mandat de livrer des armes aux États de l'Afrique australe?

Selon un autre participant, M. Lamb a exagéré l'importance de l'appui donné par le gouvernement aux efforts de promotion des ventes : cet appui est loin d'équivaloir à celui accordé par d'autres gouvernements, et le gouvernement tend à se préoccuper du *type* d'armes faisant l'objet d'une promotion. Quant à l'élimination du pouvoir discrétionnaire, il a fait observer que M. Lamb n'avait pas abordé la question de savoir ce qu'il fallait exactement entendre par « *armement* » ou « *arme* » dans un cas ou dans un autre. Ce problème n'était évidemment pas propre à l'étude de M. Lamb. À titre d'exemple d'une technologie au sujet de laquelle les critères de définition sont ambigus, on a cité les ordinateurs et le matériel de communications.

V.
LES RESTRICTIONS DU COMMERCE DES ARMEMENTS DANS L'AVENIR

La limitation du commerce des armements dans l'avenir a été débattue tout au long de la conférence sous deux angles distincts mais liés, à savoir les perspectives de limitation et l'utilité éventuelle d'un registre international des transferts d'armes. Ces deux sujets ont été traités par M. Sergei Karagonov, de l'Institut des études américano-canadiennes de Moscou, et par M^me^ Jo Husbands, de l'*American National Academy of Sciences*. De plus, dans son allocution du soir, M. James Taylor, sous-secrétaire d'État canadien aux Affaires extérieures, a participé au débat sur le registre des transferts d'armes.

1. Les limitations possibles

M. Karaganov a répété que l'accroissement des transferts d'armements n'avait donné ni plus de sécurité aux acheteurs ni plus d'avantages politiques aux fournisseurs. Il a également fait valoir que l'intensification des transferts avait accentué l'« européanisation » des conflits régionaux et, en même temps, les risques d'escalade. Avec une telle toile de fond, tous les membres de la collectivité internationale ont intérêt à restreindre la prolifération horizontale et verticale des armements.

Selon M. Karaganov, l'Union soviétique a soutenu les efforts visant à limiter les transferts d'armes classiques, comme l'a montré sa participation aux discussions qui se sont tenues avec les États-Unis entre 1977 et 1978 sur les transferts d'armes classiques (TAC). Le Secrétaire général, M. Gorbatchev, a également confirmé, dès 1985, l'engagement pris par l'Union soviétique de limiter ses transferts, et il a déclaré qu'il tenait à amener d'autres États à la table des négociations dans ce but.

M. Karaganov a également émis l'idée qu'on ne devait pas forcément se contenter de réduire la valeur monétaire des armes transférées ou le volume global de ce commerce. À son avis, il faut aussi faire étudier par les instances internationales appropriées la possibilité de restreindre le commerce de certains types d'armes (telles que les armes particulièrement destructrices ou encore les armes susceptibles d'être utilisées par des terroristes), d'instituer des restrictions pour certaines régions, ou de prendre des mesures unilatérales et bilatérales. On pourrait aussi faire jouer un rôle plus grand aux Nations-Unies dans ce domaine.

M^me^ Husbands a commencé par faire observer que l'on devait être absolument certain des *raisons* pour lesquelles on voulait limiter les transferts d'armes classiques avant de discuter des diverses possibilités à cet égard. Est-ce parce que les transferts d'armements sont mauvais ou immoraux, parce que les achats d'armes engloutissent des ressources pécuniaires déjà insuffisantes, parce que les accumulations d'armes risquent de provoquer l'éclatement de conflits, parce que les superpuissances risquent d'être entraînées dans les conflits de leurs clients, ou encore à cause des nouveaux dangers que la généralisation des armes sophistiquées fait naître ? Certaines restrictions quant aux transferts d'armes classiques répondraient à certaines de ces questions, mais pas à d'autres. Mais si les buts ne sont pas clairement définis, on donnera aux détracteurs de cette politique restrictive des arguments pour prétendre qu'elle a échoué.

M^me^ Husbands a ensuite examiné la plus récente expérience relative à la limitation des transferts d'armes classiques, à savoir l'adoption de la politique restrictive unilatérale sous le président Carter et les discussions TAC qui ont eu lieu par la suite entre l'Union soviétique et les États-Unis en 1977 et 1978. Malgré son échec, cette expérience a offert deux enseignements pour les futures tentatives dans ce domaine.

Tout d'abord, si l'on se fixe comme but d'éviter toute complication dangereuse pour les superpuissances, il pourrait être bon de recourir à l'occasion à des restrictions unilatérales. L'un des motifs ayant conduit le gouvernement Carter à pratiquer des restrictions a été sa conviction qu'une politique laxiste en matière de transferts d'armements ne servait en rien les intérêts des États-Unis. Il faudrait toutefois faire valoir très clairement les avantages d'une politique restrictive unilatérale, afin que les détracteurs ne puissent en réclamer l'abandon advenant l'échec des restrictions multilatérales.

Deuxièmement, on aura plus de chances de réussir si les stratégies visant à limiter la prolifération des armes sophistiquées ne sont pas axées sur des conflits particuliers ou des régions prédisposées à la guerre. Une autre stratégie consisterait à mettre l'accent sur certains *types* d'armes ou sur des technologies particulières. Citons à titre d'exemple l'accord sur la limitation de la prolifération de la technologie propre aux missiles sophistiqués, ou bien les restrictions adoptées par le « Club de Bruxelles » au sujet de la fabrication des armes chimiques.

M^me^ Husbands a déclaré en conclusion que les perspectives d'avenir étaient incertaines, mais elle a ajouté qu'on aurait toujours à choisir entre deux options : privilégier la limitation des transferts là où elle

s'imposait d'urgence, ou dans les endroits où elle avait le plus de chance de donner des résultats acceptables. C'est précisément parce que les discussions TAC n'ont pas fait ressortir ce choix qu'elles ont avorté.

Discussion et questions

Un participant a demandé si, chez les pays fournisseurs, les considérations d'ordre économique (comme celles exposées dans la deuxième section) constituaient un obstacle à la restriction des transferts d'armements et s'il y avait de grandes différences entre les industries de défense américaine et soviétique à cet égard. On a fait observer qu'aucune des superpuissances ne dépendait beaucoup de ses exportations d'armes pour maintenir son industrie en bonne santé, mais que chez les fournisseurs de second rang, comme la Grande-Bretagne et la France, il y avait un réel problème.

Adoptant un point de vue plus général, M. Ernie Regehr a souligné que le commerce des armes semblait tirer sa légitimité non pas de la contribution qu'il pouvait apporter au maintien de la paix et de la sécurité, ni de ce qu'il permettait d'éviter la guerre ou de la prévenir, mais plutôt des retombées que l'industrie créait pour l'économie et le développement. C'est pourquoi le problème politique consiste à exiger que les transferts d'armements tirent leur légitimité d'une éventuelle contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

M^me^ Husbands a déclaré qu'en fin de compte ce sera grâce à des accords *politiques* et probablement à des accords *régionaux* que l'on pourra le mieux modifier et maîtriser la situation. On obtiendra sans doute quelques résultats en traitant les problèmes d'armements en tant que tels, mais ce ne sera qu'un début. Finalement, nombreux ont été ceux qui se sont ralliés à l'idée déjà formulée par M. Klare, à savoir que la limitation des armes classiques devait être perçue dans un esprit « créatif ». L'un des obstacles, a déclaré M. Mehta, réside dans le fait qu'on ne comprend qu'imparfaitement le problème.

2. Un registre du commerce des armements

Dans son discours, M. Taylor a souligné que l'établissement d'un registre international du commerce des armements avait été préconisé pour rendre ce commerce « transparent » et pouvoir ainsi intensifier petit à petit les restrictions internationales ou multilatérales. Il a fait observer que la dernière des tentatives faites en ce sens par la Société des nations après la Première Guerre mondiale avait eu des motifs semblables. Le registre ainsi mis en place avait eu un certain succès

comme répertoire statistique, mais il n'avait aucunement influé sur les événements politiques et militaires des années 1920 et 1930.

L'idée d'un tel registre a refait surface aux Nations-Unies en 1965, où elle a été émise par Malte, mais rejetée par une commission de l'Assemblée générale. Elle a été reprise en 1968, 1976, 1978 et 1982 dans diverses instances, mais sans résultat. Le Canada a toujours souscrit à ces initiatives.

Selon M. Taylor, il n'est pas évident que le moment soit venu de mettre cette idée en pratique. Il reste d'énormes difficultés d'ordre technique à surmonter, notamment la question de savoir quels seraient les renseignements à fournir et la gamme des matériels à déclarer. De plus, les États n'accepteraient peut-être pas volontiers un tel registre. Ils seraient sans doute nombreux à y voir une *atteinte* à leur sécurité. En effet, un registre détaillé permettrait à un adversaire potentiel de recueillir des renseignements quasiment complets sur la puissance militaire d'un pays.

La difficulté qu'a l'ONU à obtenir que les États lui communiquent le montant de leurs dépenses militaires, conformément à des résolutions en vigueur, illustre bien ce problème. Seulement vingt États se conforment à cette demande, dont le Canada.

Enfin, M. Taylor a soutenu que le commerce des armes était plus un *symptôme* de l'imperfection entachant les mécanismes internationaux de sécurité qu'une *cause* de la guerre. Chaque fois que l'on tente de régler le problème du commerce des armes, c'est donc à cette insécurité sous-jacente qu'il faut s'attaquer : se préoccuper du volet « demande » du commerce des armes. Les registres et les limitations des transferts pourraient contribuer à réduire cette insécurité, mais ils viendront plutôt après qu'avant la mise en oeuvre de meilleurs mécanismes de sécurité.

M. Karaganov s'est déclaré favorable, d'une manière générale, à l'idée d'un registre international du commerce des armes, mais il a dit douter sérieusement des possibilités d'un tel instrument. Le sort qu'a connu le registre de la Société des nations laisse supposer qu'un nouveau registre ne ralentirait peut-être pas la course aux armements. De plus, avec l'accroissement du nombre des fournisseurs, la complexité croissante des liens établis entre eux et l'expansion des marchés gris et noir, on peut craindre qu'un registre public ne reflète pas la réalité. Par ailleurs, la majorité des acheteurs et de nombreux importants fournisseurs (dont la France) n'approuvent pas cette idée. Enfin, il serait relativement simple de tricher, et cette éventualité pourrait miner la confiance entre les États.

Les observations formulées par M^me^ Husbands ont exprimé exactement le consensus de l'assemblée (dont d'autres orateurs s'étaient fait l'écho), à savoir que ce système aurait pour objectif principal d'exposer les transactions au grand jour, ce qui permettrait à l'opinion publique d'exercer des pressions *au sein* des États fournisseurs et acheteurs pour modifier la situation. L'analogie avec les activités d'Amnistie Internationale dans le domaine des droits de la personne a souvent été évoquée.

Malheureusement, les difficultés qu'il y aurait à recueillir les données pour un tel registre seraient énormes. M^me^ Husbands a estimé, toutefois, que l'on pourrait le rendre bien plus utile en laissant à l'organisme qui en serait responsable le soin de recueillir les données (comme le fait l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm), au lieu de se fier à la bonne volonté des États. La collecte de renseignements fiables et relativement « neutres » constituerait un pas en avant, et l'urgence est telle qu'il faut absolument faire quelque chose en ce sens.

Discussion et questions

De nombreux points en rapport avec le registre ont été soulevés à d'autres séances. M. Legault est revenu sur quelques-unes des préoccupations d'ordre général : il serait difficile de déterminer l'origine des produits et de les suivre jusqu'à leur destination finale (surtout si le registre indique seulement la valeur en dollars) ; cependant, si l'on prend comme unité de compte les gros systèmes d'armes, le registre fera double emploi avec les ouvrages de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm.

Un autre intervenant s'est intéressé aux innovations technologiques et a émis l'idée que la technologie militaire employée dans les armes ou les systèmes militaires (ordinateurs, systèmes de communications, etc.) avait *souvent* des applications « ambiguës » et que ses utilisations militaires étaient difficiles à détecter.

M. Kapur a souligné que de nombreux groupes, aussi bien dans les États fournisseurs que chez les acheteurs, s'opposeraient à la création d'un tel registre. Mais si l'on voit son principal objectif comme étant *non pas* la réorientation des politiques (du moins à court terme) mais plutôt la constitution d'une meilleure base de données pour l'élaboration de nouvelles politiques et pour des chercheurs de l'extérieur, il y a lieu d'être plus confiant. M. Mehta a ajouté que

le registre ne serait pas parfait et que tous les États tricheraient probablement ; cependant, il offrirait à l'opinion non officielle un outil ou un instrument pour catalyser et organiser les pressions publiques contre l'accroissement ou le maintien de la militarisation et contre le gaspillage de ressources déjà rares.

VI.
CONCLUSIONS

À l'issue de ces deux jours de discussion, on n'a pas pu tirer beaucoup de conclusions d'ordre général. Il n'y a là rien de surprenant, étant donné la compréhension limitée que l'on a des transferts internationaux d'armements et du rôle précis que ces échanges jouent dans l'ensemble des relations politiques internationales.

Dans son allocution de clôture, M. Ernie Regehr a toutefois tenté d'évaluer ce qu'un observateur aurait pu tirer de ce débat. Il a tout d'abord fait observer que le commerce des armes était un élément permanent de la politique internationale et qu'il échappait à toute gestion collective. Il a souligné que, de nos jours, les considérations d'ordre économique semblaient l'emporter aux yeux des fournisseurs dans le calcul des avantages à tirer des transferts d'armements ; à preuve, le nombre croissant des fournisseurs et les débats que cette question suscite. Les motivations des acheteurs d'armements sont, quant à elles, moins nettes, du fait que les mobiles et les attentes semblent varier de l'un à l'autre.

Toutes ces analyses mises à part, a déclaré M. Regehr, les participants semblaient d'accord pour dire qu'un commerce d'armes continu et à grande échelle crée des problèmes : peu de gens soutiennent que c'est là un moyen rationnel et efficace de faire progresser la civilisation ou de maintenir l'ordre. Le commerce des armes en soi n'est toutefois qu'un reflet de l'actuel régime international de sécurité, dans lequel ce n'est pas à la collectivité des États qu'il incombe d'assurer la sécurité, mais plutôt à chacun d'entre eux. Les tentatives faites par les États pour assurer la sécurité de leurs citoyens grâce à l'achat de grandes quantités d'armes risquent de produire des sociétés inhumaines et militarisées. Ces conséquences négatives pourraient être particulièrement graves dans les collectivités politiques et sociales fragiles et faibles du tiers-monde.

Il est donc nécessaire de trouver un moyen de restreindre ou de limiter le commerce des armes, malgré la difficulté d'une telle entreprise. M. Regehr a fait valoir que le Canada, bien que jouant un rôle relativement secondaire, pourrait faire davantage la lumière sur ses transferts d'armements. Notre pays pourrait aussi promouvoir l'établissement d'un registre du commerce des armes, afin d'amorcer la création de l'« infrastructure » nécessaire à la mobilisation des moyens à mettre en oeuvre pour régler le problème.

ANNEXE I

LISTE DES PARTICIPANT(E)S

AUDA, Gehad	Centre des études politiques et stratégiques, Le Caire
ARNEIL, Barbara	Adjointe de Lloyd Axworthy en matière législative
BARTON, William	Président, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales (ICPSI)
BÉLANGER, Yves	Université du Québec à Montréal
BOND, Jim	Litton Systems Canada Limited, Ottawa
BRÛLÉ, Rychard	Agent principal des subventions et coordonnateur de la conférence, ICPSI
CADOTTE, Robert	Écrivain, Montréal
CAMPBELL, Ross	Intercon Consultants, Ottawa
COLLINS, Mark	Direction générale de la sécurité internationale et du contrôle des armements, MAE
DEMILLE, Dianne	Rédactrice à l'ICPSI
DESJARDINS, Marie-France	Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement, Ottawa
DUCKWORTH, Muriel	La Voix des femmes, Halifax
EPPS, Ken	Projet Ploughshares, Waterloo
GERTLER, Ann	Membre du conseil de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
GOLDIN-ROSENBERG, Dorothy	Conseil canadien pour la coopération internationale, Ottawa
GORDON, Nancy	Directrice des Programmes publics, ICPSI
HALPIN, Ron	Direction de l'analyse politique et stratégique, MAE
HAMPSON, Fen	Chargé de recherche, ICPSI
HILL, Roger	Directeur de la Recherche, ICPSI
HUSBANDS, Jo	National Academy of Sciences, Washington
JONES, Thomas	Direction — Ventes de défense (Soutien), MDN
KAPUR, Ashok	Université de Waterloo
KARAGANOV, Sergei A.	Institut des études américano-canadiennes de Moscou
KASSEM, Mahmoud	Ambassadeur de l'Égypte au Canada
KILLICK, John	Compagnie Marconi du Canada, Ottawa
KLARE, Michael	Hampshire College, Amherst (États-Unis)
KRAUSE, Keith	Centre des études internationales et stratégiques, Université York
LAMB, John	Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement, Ottawa
LAVIOLETTE, Marc	CSN, Fédération de la métallurgie
LEGAULT, Albert	Université Laval

MACDONALD, Brian	Institut canadien des études stratégiques, Toronto
MANSUR, Salim	University of Western Ontario
MANTHORPE, Jonathan	Southam News, Ottawa
MARTEINSON, John	Rédacteur en chef, Revue canadienne de défense, Toronto
MEHTA, Jagat	Université du Texas
MITCHELL, Robert	Membre associé (Recherche)
MILLER, Robert	Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, Ottawa
NADON, Claire	Office national du film, Ville St-Laurent
PEARSON, Geoffrey	Directeur général, ICPSI
PURVER, Ron	Chargé de recherche, ICPSI
REGEHR, Ernie	Projet Ploughshares, Waterloo
SIGLER, John	Université Carleton ; membre du conseil de l'ICPSI
SKEET, Jillian	Directrice, Groupe des 78
SMITH, Chris	Université de Sussex, Brighton (G.-B.)
SPENCER, Christopher	Directeur, Planification stratégique (Science et technologie), MDN, Ottawa
SPENCER, Metta	Service canadien d'information sur le désarmement, Toronto
ST-DENIS, Tom	Conférence des associations de défense, Ottawa
TAYLOR, James H.	Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures
TREDDENICK, John	Royal Military College, Kingston
ULLSTEN, Ola	Ambassadeur de Suède au Canada
VAILLANCOURT, Jean-Guy	Université de Montréal ; membre du conseil de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
VON RIEKHOFF, Harald	Membre associé (Recherche), ICPSI
WILLIAM, Doug	Institut Nord-Sud, Ottawa

ANNEXE II

PROPOSITION EN VUE DE LA CRÉATION D'UN REGISTRE DU COMMERCE DES ARMEMENTS

Le présent document constitue une étude spéciale de l'ICPSI. En juin 1986, le rapport Simard-Hockin du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada lançait l'idée de l'instauration d'un registre international de toutes les exportations et importations d'armes et de munitions. Le 6 mars 1987, le très honorable Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, priait officiellement l'Institut de préparer une étude sur la faisabilité et l'opportunité d'un tel registre.

L'étude, reproduite ici dans son intégralité, a été soumise au Ministre en juillet 1987, et il en a autorisé la publication dans le présent rapport.

REGISTRE DU COMMERCE DES ARMES

Définition

Un registre du commerce des armes est une base de données servant à recenser les échanges commerciaux à caractère militaire ou les transferts d'armes entre les États. Le contenu d'un registre peut varier ; par exemple, il peut n'indiquer que le total net des exportations de chaque pays, ou, au contraire, préciser les types d'armes exportées et leur destination.

Un registre international officiel établirait une méthodologie normalisée et convenue pour mesurer l'écoulement des armes. En assurant le recensement des transferts d'armes, un tel registre permettrait un examen public des pratiques de différents pays. Si un groupe d'États parvient à s'entendre sur une limitation des transferts d'armes classiques, un registre des armes facilitera l'application d'un accord en ce sens en fournissant une base de données complète et normalisée qui pourra servir aux fins de la vérification.

Matériel à inclure

La première décision à prendre (et c'est aussi la plus importante) est de définir les éléments à répertorier. Le rapport Hockin-Simard emploie les termes « armes » et « munitions » tandis que le gouvernement, dans sa réponse, parle d'un registre des « armements ». Chaque terme suppose une réalité différente.

La distinction entre les armes classiques et les armes de destruction massive est évidente. Le sens généralement retenu pour le terme « conventionnel » a été proposé en 1948 par la Commission de l'ONU pour les armements classiques. La Commission a déclaré :

> . . . que toutes les armes et toutes les forces armées, à l'exception des armes atomiques et des armes de destruction massive, relèvent de sa compétence et que les armes de destruction massive, par définition, doivent inclure les armes atomiques explosives, les armes à matériaux radioactifs, les armes chimiques et biologiques mortelles, et toute arme qui sera mise au point dans l'avenir et dont les caractéristiques et les effets destructeurs seront analogues à ceux de la bombe atomique ou des autres armes susmentionnées.[1]

[1] *Study on Conventional Disarmament*, Publication de l'ONU, numéro de vente E.85. IX. 1 : 1985, p. 6.

La question de savoir ce qu'on entend par l'expression « armements » est plus ambiguë. Le gouvernement canadien utilise l'expression « biens militaires » (« military goods », en anglais), tirée de la liste internationale des munitions du COCOM. Cette définition recouvre le matériel « spécialement conçu à des fins militaires » aussi bien que les armements et les munitions. Seraient donc inclus, entre autres, les véhicules militaires et certains équipements électroniques.

De façon plus générale, on peut considérer que, tout produit utilisé par un établissement militaire est un bien militaire. Toutefois, comme cette définition englobe toutes sortes d'articles, allant des vêtements aux fournitures de bureau, il faudrait la préciser davantage pour qu'elle puisse être utile. En revanche, une définition peut être spécifique au point d'exclure de nombreux équipements et composantes connexes servant à des fins militaires.

Il est important qu'une définition soit la plus objective possible, mais on s'accorde pour dire qu'il sera difficile d'en arriver à une définition qui permettra de catégoriser les armes ayant à la fois des applications civiles et militaires.

Historique

La première tentative faite pour établir un registre des armements remonte à 1919 avec la signature de la Convention de Saint-Germain-en-Laye. Cet effort a été repris par la Société des Nations, qui a créé un *Annuaire statistique du commerce des armes et des munitions,* grâce auquel l'organisme contrôlait les transferts d'armes à l'échelle internationale. La Société a maintenu ce projet jusqu'en 1938.

Il a fallu attendre 1965 pour que l'idée d'établir un registre international des armements refasse surface. Cette année-là, Malte a présenté devant le Comité des dix-huit puissances sur le désarmement (ONU) une proposition qui visait à créer un registre des armements.[2] Dans sa résolution, Malte demandait qu'on soumette à l'Assemblée générale des propositions sur l'établissement d'un système propre à rendre publics les transferts d'armes. La résolution a été rejetée par la Première Commission de l'Assemblée générale de l'ONU, par un vote de 19 voix contre 18, avec 39 abstentions. Le Canada a voté en faveur de la résolution.

La question a été mise de l'avant une fois de plus en 1967, par le Danemark. En 1968, ce dernier pays, l'Islande, Malte et la Norvège ont présenté à l'Assemblée générale un projet de résolution suivant

[2] Document A/C.1/L.347, 30 novembre 1965.

lequel le Secrétaire général devait demander aux gouvernements s'ils étaient disposés à lui signaler tous les transferts d'armes et à lui donner l'autorisation de recueillir et de publier, à intervalles réguliers, de l'information sur les transactions de ce genre.[3] Le Canada, les États-Unis et d'autres pays occidentaux ont appuyé la résolution. Toutefois, certains pays non alignés et des États de l'Europe de l'Est ont signifié leur opposition, et les auteurs ont alors accepté de ne pas pousser la résolution jusqu'au vote.

La question n'est revenue sur le tapis qu'en 1976, lorsque le Japon et douze autres pays[4] ont présenté un projet de résolution à l'Assemblée générale de l'ONU,[5] demandant au Secrétaire général de sonder l'opinion de différents pays quant aux transferts d'armes internationaux et de conduire une étude factuelle sur la question. La proposition en est restée à l'étape de projet, en raison d'une motion d'ajournement du débat, formulée par l'Inde. Le Canada a voté contre cette motion, qui a été adoptée par 51 voix contre 32, avec 33 abstentions.

En 1977, à la Conférence du Comité du désarmement (CCD), l'Italie a proposé que l'ONU publie périodiquement des données sur la production et les transferts d'armes et mette sur pied un système efficace pour traiter ces données.

En 1978, à la 10e Session extraordinaire de l'Assemblée générale, la notion d'un registre international des ventes et transferts d'armes a été mentionnée par de nombreux intervenants. Toutefois, dans le document final de la Session, on s'est contenté de déclarer que :

> Les principaux pays fournisseurs et acheteurs d'armes devraient entreprendre des consultations sur la limitation de tous les types de transferts internationaux d'armes classiques. . . .[6]

En 1981, la question d'un registre a de nouveau été soulevée, cette fois par l'Allemagne de l'Ouest, mais elle n'a pas été mise au vote.

À la 12e Session extraordinaire de l'Assemblée générale en 1982, le Japon a proposé un système de contrôle et d'analyse des transferts d'armes comme première étape vers la mise en oeuvre de restrictions. L'Italie a soumis une nouvelle proposition qui préconisait entre autres de charger le Centre du désarmement de tenir un registre de toutes

---

[3] Document A/C.1/L.446, 21 novembre 1968.

[4] La Bolivie, la Colombie, le Danemark, le Salvador, le Ghana, l'Irlande, le Japon, le Liberia, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Philippines et Singapour.

[5] Document A/C.1/31/L.20, 23 novembre 1976.

[6] Document final de la Dixième Session extraordinaire de l'Assemblée générale, article 85.

les transactions internationales intéressant les armes classiques. Les États membres auraient fourni au Centre tous les renseignements voulus. Le document final de la 12e Session extraordinaire comportait une déclaration dont le libellé et le contenu rappelaient le document final de la 10e Session extraordinaire.[7]

En 1982, le Secrétaire général a publié les réponses de divers pays aux recommandations formulées dans son rapport sur le désarmement et le développement. La recommandation no 3 du rapport s'énonçait comme suit :

> Afin de combler ... les lacunes des données actuelles, le Groupe recommande donc que les gouvernements compilent et diffusent de façon plus systématique les données ... sur les transferts militaires ...

Le Canada a répondu ainsi :

> Le gouvernement canadien sanctionne sans réserve l'esprit et la lettre de la recommandation no 3 ...[8]

Cette recommandation a également reçu l'appui de l'Autriche, du Japon, du Mexique et de la Norvège. La Suède a soutenu qu'il était nécessaire pour l'ONU de se documenter et elle a déclaré que les données sur les transferts militaires pourraient compléter l'information qu'on s'affairait déjà à recueillir sur les dépenses militaires. Les pays du bloc de l'Est ont affirmé que les efforts tendant à rassembler toujours plus d'information sur l'activité militaire des États détournaient l'attention du véritable problème, à savoir l'absence de volonté politique de la part de certains États lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures de désarmement sérieuses.

En 1983, le Royaume-Uni a préconisé que, dans le cadre de son étude en cours, l'ONU recommande à tous les États de lui signaler la valeur de leur production militaire et celle de leurs importations et exportations d'armes de façon à permettre au Centre du désarmement d'établir un mécanisme pour contrôler l'application de toute mesure susceptible d'être prise afin de limiter les transferts d'armes.

Lorsque la question du registre a été soulevée pour la première fois en 1965, l'ère coloniale touchait à sa fin et le volume du commerce des armes classiques augmentait très rapidement. Les pays en dé-

---

[7] Document final de la Douzième Session extraordinaire de l'Assemblée générale, annexe I, article V, paragraphe c, alinéa 6.

[8] Document A/S-12/13, p. 10.

veloppement étaient hostiles à la notion de registre, voire à celle de limitation des transferts, car ils estimaient qu'il appartenait aux superpuissances et aux autres pays industrialisés fortement armés d'amorcer les réductions et l'application de restrictions, avant que des discussions plus générales puissent commencer. Lorsque le Japon a présenté son projet de résolution en 1976, la situation avait suffisamment changé pour que onze pays en développement le parrainent.

Pour la plupart, les pays non alignés ont continué à mettre l'accent sur le droit légitime des États à l'auto-défense. Quant aux États du Pacte de Varsovie, ils se sont montrés réfractaires à l'idée d'un registre, comme d'ailleurs d'autres mesures supposant la publication de renseignements.

La politique canadienne

Le Canada comptait parmi les principaux partisans de la résolution de 1968 pour la création d'un registre. Depuis, notre pays a systématiquement appuyé le principe de la limitation des armes classiques, notamment à l'échelle régionale.

L'actuel programme de limitation du Canada repose sur quatre grandes restrictions.[9] Il est interdit d'exporter des armes :

1. aux pays qui représentent une menace pour le Canada ou ses alliés ;
2. aux pays en guerre ou sur le point de l'être ;
3. aux pays frappés par des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU ;
4. aux pays dont les gouvernements violent gravement et systématiquement les droits de la personne, sauf si l'on peut démontrer que les biens exportés ne seront pas utilisés contre la population civile.

Le Canada ne publie pas de liste annuelle des exportations militaires, ni des permis d'exportation accordés par le gouvernement. Le public peut toutefois obtenir les chiffres sur la valeur nette des exportations canadiennes de défense, ventilés par secteurs industriels (aérospatiale, armements, systèmes électriques, achats généraux, construction navale et véhicules) à destination des États-Unis, de l'Europe et « d'autres » pays. Ces chiffres sont diffusés annuellement. Le Canada ne publie pas non plus le nom des pays à destination desquels les exportations de matériel militaire sont interdites, car :

[9] MAE, *Politique sur le contrôle des exportations*, communiqué n° 155, 10 septembre 1986.

> Nous n'avons pas l'intention de publier une liste des pays qui sont touchés par cette politique.... Il n'est guère souhaitable que la présence ou l'absence d'un pays quelconque sur une liste de ce genre soit matière à controverse publique.[10]

Arguments en faveur de la création d'un registre

La transparence, facteur de dissuasion

Il est possible qu'une « transparence » ou une publicité accrue décourage les États de transférer des armes, surtout à certains pays. L'opinion publique peut s'avérée relativement efficace comme moyen de limiter les exportations d'armes vers des États particuliers. À partir du moment où les pratiques de différents États sont rendues publiques, l'obligation redditionnelle des gouvernements face à l'opinion publique nationale et internationale s'en trouve accrue.

Un ensemble normalisé de données

Un registre des armes fournirait une base normalisée de données qui offrirait une bonne vue d'ensemble de la situation. Dans ce sens, les arguments en faveur de l'établissement d'un registre sont généralement formulés dans le contexte plus large de la limitation ou de la réduction des transferts d'armes, le registre étant alors considéré comme un préalable à l'élaboration et à la vérification de tout accord de limitation, du fait qu'il constituerait une base de données unique, sûre et universellement reconnue.

La stabilité régionale

On peut également soutenir qu'un registre d'armes favoriserait la stabilité régionale. En présentant son projet de résolution à l'ONU, Malte a affirmé que le secret rend plus précaires les situations régionales déjà délicates et encourage les courses aux armements locales. Ces dernières ont un effet déstabilisateur sur l'équilibre des forces et peuvent entraîner l'intervention de puissances militaires extérieures. Faute de renseignements fiables sur ces situations, l'ONU peut être obligée, lorsqu'éclatent des conflits armés, de prendre des mesures d'urgence qui auraient pu être évités si les signes avant-coureurs lui avaient été signalés plus tôt.

La Déclaration d'Ayacucho, faite en 1974, témoigne d'un effort déployé pour limiter les transferts d'armes sur le plan régional. Dans cette déclaration, huit pays latino-américains se sont entendus pour

[10] *Ibid.*, « Article de fond », p. 4.

essayer de limiter les arsenaux et de mettre fin aux achats d'armes afin que leurs ressources puissent être consacrées au développement économique et social. En 1978, vingt États membres de l'Organisation des États américains ont convenu d'échanger des renseignements sur les transferts d'armes et de travailler ensemble pour en limiter le nombre. Cet accord passe pour une grande réalisation, même s'il ne liait aucunement les parties. Au milieu des années 1980, les importations d'armes en Amérique du Sud avaient baissé. Toutefois, ce résultat peut être attribuable à la dette extérieure et au relâchement des tensions régionales, plutôt qu'à des efforts précis de limitation.

Dépenses militaires

Une fois établi, le registre d'armes pourrait compléter les méthodes servant à vérifier les comptes rendus sur les dépenses militaires.

Arguments contre la création d'un registre

La discrimination

Les pays qui comptent largement ou entièrement sur les armes importées se sont élevés contre l'établissement d'un registre des transferts d'armes, sous prétexte que ce dernier serait discriminatoire. La capacité militaire des pays misant sur les importations d'armes serait rendue publique, contrairement à celle des pays qui sont autonomes ou quasi autonomes sur ce plan. Pour parer à cette critique, on a proposé que le répertoriage des capacités militaires nationales se fasse en même temps que l'enregistrement des transferts d'armes.

Lien obligatoire avec les efforts de limitation

Lorsque la notion d'un registre a été prônée dans le cadre d'un ensemble de mesures axées sur la limitation des transferts d'armes, les pays en développement ont eu tendance à y résister. Ils ont soutenu que les superpuissances et d'autres pays industrialisés fortement armés devraient déployer des efforts d'auto-régulation avant que puisse s'engager toute discussion sur des limitations plus vastes. Ils affirment que si ces dernières ne s'appliquent pas aussi bien à la production qu'aux échanges commerciaux, le contrôle des transferts militaires se fera au détriment des pays comptant sur les importations, sans pour autant toucher la capacité militaire des pays producteurs.

Les représentants de l'industrie ont également exprimé leur inquiétude au sujet du lien tacite établi entre la notion d'un registre et la limitation potentielle des exportations d'armes.

Une objection du même ordre a été soulevée au sujet du désarmement nucléaire. Aux Nations-Unies, le débat sur les transferts d'armes a toujours amené certains pays à exprimer la crainte que l'importance y étant accordée voile la question beaucoup plus grave du désarmement nucléaire.

Le secret

On s'est interrogé sur la volonté des États de communiquer les détails de leurs transferts d'armes. Il est tout à fait probable que certains pays voudront garder le voile sur certains transferts, et il serait impossible de déceler ces transactions subreptices sans des mesures de vérification, lesquelles dépassent les capacités actuelles de l'ONU.

Définitions

Les producteurs d'armes ont fait valoir la difficulté de parvenir à une définition des armements qui ne soit ni trop limitée, au point d'être inutile, ni trop large, au point de porter atteinte aux exportations et à l'industrie en général. Ils soulignent qu'il existe un large éventail de produits pouvant servir à la fois à des fins civiles et militaires et que la distinction est encore plus difficile à établir dans le cas des composantes et sous-composantes. L'existence d'un registre d'armes pourrait donc nuire à la vente de biens ayant des applications civiles.

La confidentialité commerciale

Il est possible qu'un système public de contrôle favorise des procédés déloyaux et compromette le processus des soumissions en empiétant sur le droit des fournisseurs et des acheteurs de garder le secret sur les transactions.

Répercussions économiques

Quantité de découvertes technologiques qui ont profité à l'industrie civile ont été le fruit de recherches de pointe menées à bien uniquement grâce aux investissements consentis dans le domaine de la défense. Si un registre doit constituer la première étape vers une réduction des exportations d'armes, ces retombées bénéfiques seraient compromises.

Le point de vue d'autres gouvernements

Les États-Unis

En 1968, le Congrès des États-Unis a adopté la *Foreign Military Sales Act.* En vertu de cette loi, le Secrétaire d'État est tenu de fournir un rapport semi-annuel sur les exportations de tous les articles de défense importants figurant sur la *US Munitions List.* Cette loi prévoyait un degré d'obligation redditionnelle sans égal, à l'époque, dans les autres pays occidentaux.

Après un réexamen de la politique américaine sur les transferts d'armes, le président Carter a émis la directive présidentielle 13 (PD-13) qui faisait des transferts d'armes un cas spécial de la politique étrangère américaine. Ces transferts ne seraient autorisés que s'ils favorisaient la sécurité nationale. On a imposé un plafond sur le volume des ventes d'armes ainsi qu'une limite sur le degré de perfectionnement des armes exportées. La plupart de ces restrictions ont été supprimées par le président Reagan, qui a établi des lignes directrices plus générales en vertu desquelles les ventes d'armes sont étudiées au cas par cas. Les droits de la personne ne sont pas expressément dans ces nouvelles lignes directrices.

La Suède

Les chiffres sur les exportations suédoises de matériel militaire sont publiés par le Bureau central des statistiques. Une commission d'inspection militaire fournit également des chiffres pour chaque année, et la valeur cumulative des licences d'exportation attribuées durant l'année apparaît dans le Budget du pays.

En vertu de lignes directrices établies en 1971, le gouvernement suédois refuse d'octroyer des licences pour toute exportation vers un État en guerre, ou un État déchiré par des affrontements armés. Toutefois, le gouvernement fait une distinction entre le matériel devant servir à des fins défensives et les autres équipements militaires. Par ailleurs, les licences sont refusées dans le cas des exportations vers un État où l'on peut supposer que le matériel servira à la répression.

La France

En France, la vente de produits militaires fait l'objet de décisions réfléchies prises au cas par cas par un comité regroupant des représentants des ministères de la Défense, des Finances et de l'Économie. La France estime que les ventes d'armes constituent un maillon important de sa politique étrangère et elle ne refuse d'exporter

qu'à destination des pays du Pacte de Varsovie. Certains principes d'auto-limitation ont été élaborés depuis 1955 par les gouvernements français ; ainsi, le pays restreint les exportations vers les zones de guerre et vers les États où les armes risquent de servir à des fins de répression interne. Toutefois, ces principes n'ont pas force de loi et ne sont pas scrupuleusement respectés. Les gouvernements français publient très peu de renseignements sur l'importance et la destination des stocks d'armes vendus et tendent à décourager tout débat public sur la question.

Le Royaume-Uni

Les décisions concernant les ventes d'armes sont prises par un groupe de travail sur les armements, auquel siègent les représentants de nombreux ministères sous la présidence du *Foreign and Commonwealth Office.* Les cas « délicats » peuvent être renvoyés au *Defence and Overseas Policy Committee* du Cabinet. Il n'existe pas de politique bien établie, les décisions étant prises au cas par cas. Les ventes d'armes ont fait l'objet d'un débat public en Grande-Bretagne, et l'on s'intéresse de près, notamment dans le Parti travailliste, à la transformation des industries de défense en industries civiles. Au début des années 1980, plusieurs compagnies britanniques se sont efforcées de produire aussi des biens civils.

La situation actuelle

Il y a deux principales sources publiques de renseignements fournissant sur les transferts d'armes le genre d'informations qui figureraient dans un registre international. L'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI) fait paraître chaque année des renseignements exhaustifs sur le commerce mondial des armes classiques, avec une liste détaillée des principaux systèmes d'armes commandés ou sur le point d'être livrés. La *US Arms Control and Disarmement Agency* publie également un rapport annuel sur les dépenses et les transferts militaires dans le monde.

En outre, tous les deux ans, Ruth Leger Sivard produit un compte rendu des dépenses militaires et sociales dans le monde. Et l'*International Institute for Strategic Studies* à Londres, dans sa publication annuelle intitulée *Military Balance,* fournit des chiffres estimatifs sur les dépenses mondiales, sans toutefois se livrer aux mêmes calculs pour les transferts d'armes en tant que tels.

À l'échelle du globe, la valeur des livraisons d'armes se seraient élevées en 1985 à 27 milliards de dollars US (dollars américains constants de 1983, ACDA 1986), ce qui représente une baisse considérable

par rapport aux trois années précédentes, et notamment au chiffre record de 42 milliards de dollars US enregistré en 1982. En 1984, 24,6 p. 100 du total mondial des exportations d'armes venaient des États-Unis, et 26 p. 100 de l'Union soviétique, soit un total combiné de 51,4 p. 100.[11]

La tendance à la baisse observée vers le milieu des années 1980 a été attribuée à de nombreux facteurs. Les pays de l'OPEP, qui comptaient auparavant sur les revenus du pétrole pour financer les achats d'armes, ont vu leurs ventes diminuer à cet égard. Nombre des pays qui avaient acheté des armes dans les années 1970 n'ont plus besoin de se procurer d'importants stocks, ne peuvent plus se les permettre, ou encore, se sont mis à fabriquer leurs propres armes. Le nombre des fournisseurs a augmenté, et les superpuissances doivent se contenter d'un rôle moindre sur le marché.

Faisabilité

Autres registres

Il sera important d'évaluer dans quelle mesure un registre international ajouterait aux connaissances publiques. Si les sources actuelles donnent plus ou moins les mêmes chiffres que le ferait un registre, elles utilisent toutefois des méthodologies et des bases de données différentes. Un registre international constituerait une source unique, officielle et universellement reconnue pour tous ces renseignements.

Fournisseurs

Certains pays fournisseurs comptent fortement sur les exportations d'armes pour maintenir l'essor de leurs industries nationales. Pour d'autres, les transferts d'armes sont un instrument essentiel de la politique étrangère. Si l'idée d'établir un registre d'armes est explicitement ou implicitement liée à la notion de limitation des transferts d'armes, il est peu probable, en un premier temps, qu'elle reçoive l'appui d'autres pays fournisseurs.

Destinataires

Les pays importateurs auront sans doute tendance à se méfier de toute proposition émanant des pays fournisseurs. Certaines mesures s'imposeraient pour leur garantir que ces derniers seraient également touchés par la création d'un registre et qu'ils ne jouiraient d'aucune

[11] ACDA, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1986*, Washington, ACDA, 1986.

échappatoire. À cet effet, on pourrait éventuellement incorporer d'autres éléments dans le registre, tels que les chiffres relatifs à la production.

Détails et secret

Certains gouvernements refuseront de révéler tout renseignement sur leurs transferts d'armes, tandis que d'autres ne seront pas conscients des transactions clandestines. Dès lors, aucun registre ne pourrait être vraiment complet. Mais à long terme, l'existence d'un registre pourrait rendre le secret plus difficile à garder et assujettir également à une pression internationale accrue les pays qui choisiraient de ne pas participer à l'établissement du registre.

Budgets militaires

Les efforts déployés aux Nations-Unies en vue de réduire les budgets militaires nationaux offrent une analogie utile. Comme étape préliminaire, l'ONU a établi des méthodes normalisées de compte rendu à l'égard des budgets militaires et a demandé aux États membres de lui communiquer le chiffre de leurs dépenses annuelles. Vingt et un pays ont jusqu'à présent accédé à cette demande, dont le Canada.

Conclusions

L'établissement d'un registre du commerce des armes est une idée qui a du mérite. En effet, les tentatives visant à réduire les dépenses militaires, à contrôler les mouvements de troupes et à réduire les effectifs des forces armées se sont toujours heurtées à un problème de taille, à savoir l'absence de renseignements reconnus et normalisés. Les participants aux pourparlers MBFR s'efforcent depuis des années d'établir une base de données convenue sur les déploiements de l'OTAN et du Pacte de Varsovie en Europe. Un registre des transferts d'armes pourrait donc concrétiser un modèle de coopération susceptible de s'avérer utile dans d'autres domaines.

Les questions concernant l'effet des achats d'armes sur l'économie des pays en développement et sur la stabilité régionale font l'objet d'un débat international depuis le début des années 1970. Un registre des armements pourrait faire progresser ce débat considérablement, car il fournirait des renseignements sûrs et aptes à favoriser les efforts de recherche et de surveillance. Il pourrait également mener à un accord sur la limitation des transferts d'armes, mais cet objectif ne doit pas être envisagé dans l'immédiat.

Par contre, l'unanimité sur l'à-propos d'un tel registre est loin d'être faite entre les États. Ils ne serait pas facile de vérifier les données fournies. Un registre trompeur, controversé ou incomplet risquerait d'engendrer plus de problèmes qu'il ne permettrait d'en résoudre.

Dans l'immédiat, plusieurs mesures sont envisageables. En premier lieu, le gouvernement pourrait établir ou parrainer un groupe d'étude technique qui aurait pour fonction de contribuer à résoudre les problèmes méthodologiques liés à la définition des transferts d'armes. Entre autres tâches, il serait chargé de voir s'il serait possible de faire la distinction entre les emplois militaires et civils de certains produits et de créer un instrument de compte rendu normalisé.

Deuxièmement, un groupe de travail technique pourrait soupeser les mérites de l'argument voulant que la confidentialité soit essentielle dans le cas des compagnies privées aux fins de la concurrence ; le groupe chercherait par là à cerner les besoins légitimes de confidentialité ainsi que les chances de faire cadrer ces besoins avec les conditions rattachées à l'établissement d'un registre des armements.

Troisièmement, le gouvernement pourrait envisager d'adopter une norme précise pour aligner les pratiques suivies au Canada sur celles d'autres États occidentaux, comme les États-Unis, qui ont pris l'initiative de recueillir et de publier les données sur les transferts d'armes.

Quatrièmement, le gouvernement devrait mieux expliquer pourquoi il tait l'identité des pays à destination desquels les exportations d'armes canadiennes sont interdites pour violation des droits de la personne. Étant donné que les pressions exercées par l'opinion publique sont un moyen parmi d'autres d'inciter ces pays à veiller plus scrupuleusement au respect des droits de la personne, on peut se demander pourquoi le gouvernement se refuse à divulguer le nom de ceux dont il juge que le dossier sur les droits de la personne est suffisamment mauvais pour justifier un embargo sur les exportations d'armes.

Cinquièmement, et tout dépendant du sort qui sera réservé aux recommandations formulées ci-dessus, le gouvernement voudra peut-être étudier l'opportunité de faire des démarches plus poussées à l'ONU, notamment dans le cadre de l'UNSSOD III en 1988.

Pour être fructueuse, toute initiative du Canada à l'ONU nécessiterait des appuis nombreux et divers. En prévision de ce travail, ou encore comme mesure valable en soi, le gouvernement pourrait aborder la question avec différents pays en vue de s'assurer leur soutien ou, à tout le moins, leur participation à d'éventuelles consultations.

Tableau 1. Exportations d'armes en 1984, par pays

Union soviétique	26,8 %
États-Unis	24,6 %
France	8,7 %
Autres pays du Pacte de Varsovie	7,4 %
Allemagne de l'Ouest	6,8 %
Autres pays de l'OTAN	4,9 %
Royaume-Uni	3,6 %
Autres fournisseurs réunis	17,3 %

Source : ACDA, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1986.*

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

Le Conseil d'administration

William Barton,
Président du Conseil
Christoph Bertram
Lise Bissonnette,
Vice-présidente du Conseil
David Braide
Gisèle Côté-Harper
Ann Gertler
John Halstead
Kal Holsti
Jacques Lévesque
Richard Mercier
Geoffrey Pearson
Directeur général
John Sigler
Brian Urquhart
Jean-Guy Vaillancourt
Paul Warnke
Lois Wilson

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
307, rue Gilmour
Ottawa (Ontario)
K2P 0P7